

Jahresbericht 2017

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 2018

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1 Jahresabschlussprüfung 2016	6
2 Gesamtabschlussprüfung 2015	7
3 Prüfung der Zahlungsabwicklung beim Kreis Borken	8
3.1 Unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung	8
3.2 Unvermutete Prüfung eines Tagesabschlusses in der Zulassungsstelle	9
4 Prüfung von Vergaben	11
4.1 Entwicklung der Vergabeprüfungen von 2015 bis 2017	11
4.2 Vergabeprüfungen in 2017.....	14
4.3 Beratung durch die Revision	20
4.4 Ausblick	21
5 Prüfungen und Testate im SGB II-Bereich	22
5.1 Jahresschlussrechnung 2016 mit dem Bund	23
5.2 Testate für 2016	24
5.3 Prüfungen in den örtlichen Jobcentern in 2017	24
5.4 Ausblick	29
6 Prüfungen und Testate zum 4. Kapitel des SGB XII	30
6.1 Entwicklung der Fallzahlen 2012 - 2017	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 2016.....	34
6.5 Ausblick	34
7 Fach- und Produktprüfungen	35
7.1 Produktübergreifend: Vertragsmanagement.....	35
7.2 Produktübergreifend: Zuwendungen und EU-Beihilferecht	39
7.3 Produkt 01.01.03 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (i.E.).....	40
7.4 Produkt 05.03.02 Förderschulen des Kreises Borken	44
7.5 Produkt 06.03.01 Naturschutz und Landschaftspflege	50
7.6 Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung	53
7.7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)	57
7.8 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2016.....	59
8 Begleitende Prüfungen	61
8.1 kult – Kultur und lebendige Tradition	61
8.2 Ergänzungsgebäude mit neuer Leitstelle am Kreishaus Borken	65
8.3 Vertrag Rettungswache Borken	67
8.4 Verwaltungsgebühren Bewachungsgewerbe und Prostituiertenschutzgesetz	67
8.5 Haushalt 2018, Finanzplan	68
8.6 Korruptionsprävention	69

9 Prüfungen für Dritte	70
9.1 Wasser- und Bodenverbände	70
9.2 Jahresrechnungen 2016 von Vereinen und Stiftungen.....	71
9.3 Maßnahmen und Projekte Dritter	73
10 Zusammenarbeit mit anderen örtlichen Rechnungsprüfungsämtern	75
10.1 Besuch des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises Ludwigslust-Parchim	75
10.2 Jahrestreffen des ERFA SGB II Optionskommunen/Kreise des IDR e.V.	75
10.3 Treffen mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern im Münsterland	75
10.4 Treffen mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern im Kreis Borken	76
Schlussbemerkung.....	77

Vorwort

Die Revision des Kreises Borken nimmt die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung wahr. Die Prüfungstätigkeiten sind zum großen Teil gesetzlich vorgegeben (§ 53 Abs. 1 Kreisordnung NRW i.V.m. § 103 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW). Daneben ist die Revision aufgrund besonderer Regelungen zu Prüfungen im Sozialbereich verpflichtet. Zudem hat der Kreistag der Revision mit der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken weitere Aufgaben übertragen.

Neben der Prüfung des Jahres- und Gesamtabchlusses sowie der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung gehört die Prüfung der Vergaben zu den zentralen Pflichtaufgaben der Rechnungsprüfung. Im vergangenen Jahr hat sich das Vergaberecht erneut gewandelt. Die Änderungen durch das neue Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, das zum 01.04.2017 in Kraft trat, waren unmittelbar spürbar. Der Landesgesetzgeber NRW implementierte insbesondere das sog. Best-Bieter-Prinzip. Der vergabespezifische Mindestlohn wurde an den bundesweiten Mindestlohn angepasst. Zudem prägten verschiedene richterliche Entscheidungen die praktische Umsetzung des Vergaberechts.

Die für den Kreis Borken bereitgestellten Fördermittel nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz führten erstmals in 2017 zu Prüfungen durch die Revision. Nach Maßgabe der Förderbestimmungen wurde bei drei abgeschlossenen Maßnahmen die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel geprüft und bestätigt.

Die Revision richtet ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit darauf aus, die Verwaltung wirksam zu unterstützen. Neben den Pflichtprüfungen konnte die Revision wieder verschiedene Prüfungen im Hause durchführen. Das Prüfspektrum wurde risikoorientiert ausgewählt und reichte von Fachprüfungen in den Bereichen Hilfe zur Pflege und kreiseigene Förderschulen über das fachübergreifende Vertragsmanagement und EU-Beihilferecht bis zur Werthaltigkeit des Infrastrukturvermögens des Kreises Borken.

Dem Leitbild einer modernen und effektiven Rechnungsprüfung entsprechend leistete die Revision auch in 2017 begleitende Prüfungen und Beratungen mit wichtigen Impulsen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Aufgabenerfüllung. Die baubegleitende Prüfung des Kult wurde fortgesetzt und die Planungen des Ergänzungsgebäudes mit neuer Leitstelle am Kreishaus Borken werden von Beginn an unterstützt.

Mit dem vorliegenden Jahresbericht informiert die Revision des Kreises Borken über die wesentlichen Prüfungen in 2017. Zudem gibt der Bericht Auskunft über die Umsetzung von Empfehlungen und Vereinbarungen, die im Rahmen der Fach- und Produktprüfungen in 2016 getroffen wurden.

Doris Gausling
Leiterin der Revision

1 Jahresabschlussprüfung 2016

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 2016 von Ende April bis Mitte Juli 2017 teilweise begleitend sowie abschließend. Die Rückstellungen wurden bereits vor Erarbeitung des Entwurfs des Jahresabschlusses im März 2017 geprüft. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in dem Prüfungsbericht vom 10.08.2017 zusammengefasst. Die Revision erteilte dem Jahresabschluss 2016 des Kreises und dem Lagebericht einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Der Rechnungsprüfungsausschuss schloss sich in seiner Sitzung am 05.10.2017 den von der Revision festgestellten Ergebnissen über die Prüfung des Jahresabschlusses 2016 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. 0207/2017/KREIS).

Auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses stellte der Kreistag gem. § 96 Abs. 1 GO NRW in seiner Sitzung am 19.10.2017 den Jahresabschluss 2016 fest und erteilte dem Landrat Entlastung. Zudem beschloss der Kreistag, dass der Jahresüberschuss für das Haushaltsjahr 2016 in Höhe von 294.627,04 Euro der Ausgleichsrücklage zugeführt wird (Sitzungsvorlage Nr. 0211/2017/KREIS).

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 19.10.2017, die Überdeckung aus der Abrechnung der Jugendamtsumlage 2016 in Höhe von 2.540.310,58 Euro an die Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt auszuzahlen. Die Abrechnungsbeträge sind zum 01.01.2018 fällig.

2 Gesamtabchlussprüfung 2015

Der Kreis Borken hat ergänzend zu den Jahresabschlüssen gem. § 116 Abs. 1 GO NRW in jedem Haushaltsjahr zum Abschlussstichtag 31.12. einen Gesamtabschluss 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 2015 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 2015 gehörte 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.

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 2015 von September bis November 2016 teilweise begleitend und abschließend. Soweit Anpassungen erforderlich waren, fügte der Fachdienst Finanzen diese in die Entwurfsfassung des Gesamtabchlusses ein.

Die Ergebnisse der Prüfungen wurden im Prüfungsbericht vom 12.12.2016 zusammengefasst. Die Revision erteilte einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Der Rechnungsprüfungsausschuss schloss sich in seiner Sitzung am 21.02.2017 den von der Revision festgestellten Ergebnissen und der Erteilung des uneingeschränkten Bestätigungsvermerks an und übernahm die Feststellungen als eigenes Prüfungsergebnis (Sitzungsvorlage Nr. 0007/2017/KREIS).

Auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses bestätigte der Kreistag gem. § 116 Abs. 1 i.V.m. § 96 Abs. 1 GO NRW in seiner Sitzung am 09.03.2017 den Gesamtabchluss 2015 und erteilte dem Landrat Entlastung (Sitzungsvorlage Nr. 0008/2017/KREIS).

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 2017 eine unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung im Fachdienst Finanzen durch. Zudem wurde ein Tagesabschluss mit Geldentnahme in der Zulassungsstelle unvermutet geprüft.

3.1 Unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung

Die unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung im Fachdienst Finanzen erfolgte am 11.04.2017. 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 25.812.610,89 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, wonach die Schuldenlast in den kommenden Jahren weiter sinken wird. Dabei ist zu ergänzen, dass durch die geplante Nutzung des Kreditkontingents aus dem Programm „NRW.Bank. Gute Schule 2020“ zur Finanzierung von Schulinfrastrukturmaßnahmen der Schuldenstand in den nächsten Jahren ansteigen wird.

3.2 Unvermutete Prüfung eines Tagesabschlusses mit Geldentnahme in der Zulassungsstelle

Am 24.10.2017 erfolgte eine unvermutete Prüfung des Tagesabschlusses mit Geldentnahme bei der Zulassungsstelle des Kreises Borken, Zahlstelle Borken. Der Geschäftsprozess wurde in Augenschein genommen und aufgenommen. Mögliche Risiken in dem Geschäftsprozess wurden definiert und bewertet.

Zusammenfassend ist die Revision zu dem Ergebnis gekommen, dass das Interne Kontrollsystem angemessen und wirksam ist. Berechtigungen für die Kassensoftware werden sachgerecht vergeben und auch gelebt. Es sind verschiedene regelmäßig wechselnde Personen beteiligt, das Vier-Augen-Prinzip wird beachtet. Die Verfahrensabläufe sind zweckmäßig organisiert.

Die Buchführung ist gut nachvollziehbar und gibt die tatsächlichen Verhältnisse wieder. Die Buchungssystematik der nachgelagerten Sollstellung ist nicht optimal, stellt jedoch kein Risiko dar. Zur Optimierung der Buchführung ist angestrebt, eine automatisierte Schnittstelle der Kassensoftware CSG zum Finanzverfahren mps einzurichten.

Zur weiteren Erhöhung der Kassensicherheit wurde vereinbart, dass die Zulassungsstelle die Statistikauswertung des Kassenautomaten, aus der sich auch die entnommene Bargeldmenge ablesen lässt, zusammen mit der Tagesabschlussrechnung zur Kasse gibt. Der Fachdienst Finanzen wird den Einzahlungsbetrag auf dem Bankkonto mit dem laut Statistikauswertung entnommenen Betrag abgleichen.

Weiterhin hat die Revision vorgeschlagen zu prüfen, ob in Zukunft die Alternative, grundsätzlich nur noch bargeldlose Bezahlung zu ermöglichen, praktikabel ist.

Die Revision hat ferner angeregt, die Tagesabschlüsse zusätzlich in digitaler Form in d.3 abzulegen, welches bislang ausschließlich in Papierform erfolgt.

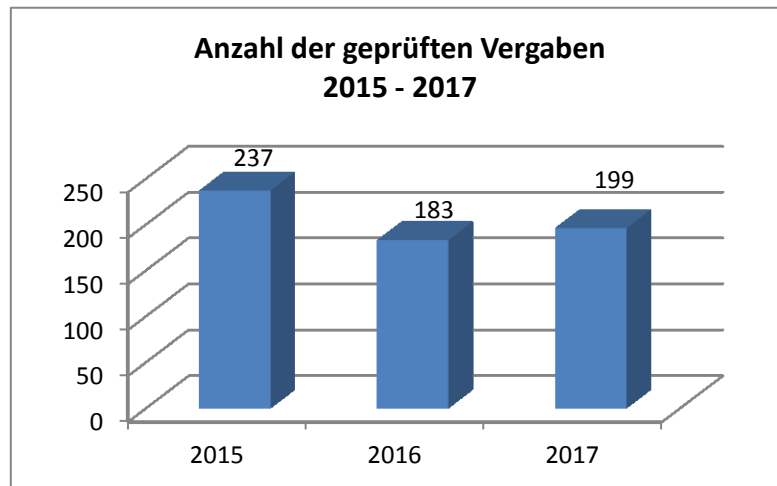
Da die Berechtigungen bezogen auf die Kassensoftware bislang nicht schriftlich festgehalten werden, wurde der Fachabteilung empfohlen, ein Berechtigungskonzept zu verschriftlichen. Dieses wurde der Revision zwischenzeitlich bereits vorgelegt.

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 2015 bis 2017

Nachfolgend wird die Entwicklung der Anzahl der geprüften Vergaben und deren finanzielles Gesamtvolumen im Zeitraum 2015 bis 2017 betrachtet.



Von den geprüften Vergaben entfallen auf die einzelnen Budgets:

Jahr	2015	2016	2017
Budget	Anzahl		
01 – Soziales	20	12	16
02 – Jugend und Familie	0	0	1
03 – Tiere und Lebensmittel	0	1	0
04 – Gesundheit	0	0	0
05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport	69	40	66
06 – Natur und Umwelt	8	8	9
07 – Verkehr	5	3	4
08 – Bauen, Wohnen, Immissionsschutz	0	0	0
09 – Geoinformation u. Liegenschaftskataster	8	6	4
10 – Sicherheit und Ordnung	27	22	29
11 – Querschnittsfunktion, Zentrale Dienste	26	28	13
12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen	73	63	58
13 – Tankstelle	1	0	0
Gesamt	237	183	199

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

Nachdem die Anzahl der geprüften Vergabeverfahren von 2015 zu 2016 um 22,8 % gefallen war, ist sie von 2016 zu 2017 wieder leicht angestiegen (8,7 %). Folgende nennenswerte Veränderungen sind zu verzeichnen:

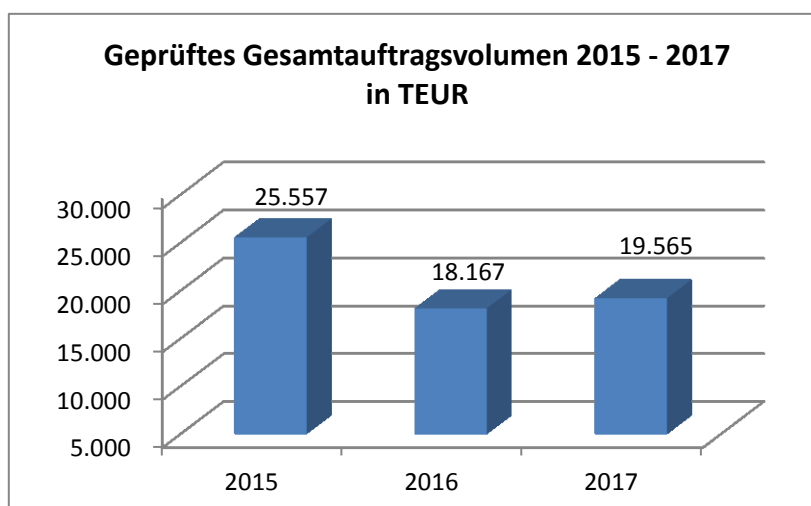
Budget 01: Wurden 2015 insgesamt 20 Vergabeverfahren geprüft, waren es 2016 noch 12 (- 8 bzw. - 40 %) und in 2017 wieder 16 (+ 4 bzw. + 33,3 %). In 2015 wurden neben 13 Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II in einem erheblichen Umfang weitere Aufträge (z.B. Pflegebedarfsplanung, Einführung Bildungs-/Münsterlandkarte, Mitarbeiterfortbildung) geprüft. In 2016 reduzierte sich die Zahl der zu prüfenden Eingliederungsmaßnahmen auf neun, während sie in 2017 auf 15 Maßnahmen anstieg.

Budget 05: Nach einer Minderung der geprüften Vergaben von 2015 nach 2016 um 29 Verfahren bzw. 42% ist für 2017 ein Anstieg um 26 Verfahren bzw. 62,5% zu verzeichnen. Der Rückgang von 2015 nach 2016 ist im Wesentlichen durch einen Rückgang der Vergabeverfahren des Kreisbetriebs für das Kult (- 13 Verfahren) und von sonstigen Aufgaben des Schulträgers verursacht. Die Entwicklung von 2016 nach 2017 ist in erster Linie auf die Zunahme von Beschaffungen der ADV-Ausstattung (+ 15 Verfahren) und den Ankauf von Schulbüchern (+ 9 Verfahren) zurückzuführen.

Budget 11: Im Vergleich von 2015 zu 2017 hat sich die Anzahl der geprüften Vergaben von 26 auf 13 halbiert. Ursächlich für diese Entwicklung ist ein Rückgang bei den IT-Beschaffungsmaßnahmen.

Budget 12: Hier ist in der Zeit von 2015 bis 2017 eine kontinuierliche Abnahme feststellbar. Wurden in 2015 noch 73 Verfahren geprüft, lag die Zahl der Verfahren in 2016 noch bei 63 und in 2017 bei 58. Damit reduzierte sich die Anzahl der Vergabeverfahren von 2015 zu 2017 um 15 Verfahren bzw. 20,5 %. Diese rückläufige Entwicklung ist u.a. in dem Rückgang der Vergaben im Hochbau begründet.

Die Schwerpunkte der Vergabeprüfung 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	2015	2016	2017
Budget	TEUR		
01 – Soziales	3.153	2.129	4.670
02 – Jugend und Familie	0	0	12
03 – Tiere und Lebensmittel	0	17	0
04 – Gesundheit	0	0	0
05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport	8.328	3.528	5.795
06 – Natur und Umwelt	269	169	270
07 – Verkehr	1.202	1.163	356
08 – Bauen, Wohnen, Immissionsschutz	0	0	0
09 – Geoinformation und Liegenschaftskataster	321	119	192
10 – Sicherheit und Ordnung	2.606	1.805	2.245
11 - Querschnittsfunktion, Zentrale Dienste	1.346	1.588	599
12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen	8.303	7.649	5.426
13 – Tankstelle	29	0	0
Gesamt	25.557	18.167	19.565

Budget 01: Eine starke Ausweitung des Auftragsvolumens im Betrachtungszeitraum 2015 - 2017 kennzeichnet das Budget 01 (+ 1,5 Mio. Euro = + 47,6 %), wobei die Steigerung von 2016 zu 2017 mit 2.541 TEUR (+ 119,4 %) noch stärker ausfällt. Während das Jahr 2015 eine hohe Fallzahl (20 Vergaben mit einem Durchschnittsauftragswert von 157 TEUR) prägte, verzeichnet 2017 „nur“ 16 Verfahren, aber mit einem nahezu doppelt so hohen Durchschnittsauftragswert von 292 TEUR. Zu dieser Entwicklung beigetragen haben insbesondere die losweisen Maßnahmen „Kenntnisfeststellung und Förderung von Flüchtlingen“ (1.547 TEUR. EUR), Beratungspool für Frauen (929 TEUR), „Ausbildungsbegleitende Hilfen“ (776 TEUR) und „Vermittlungsaktivitäten II“ (715 TEUR).

Auch das Budget 05 verzeichnet in dem Zeitraum 2015 - 2017 einen starken Rückgang um 2.533 TEUR oder 30,4 %. Im Vergleich 2015 zu 2016 ist anzumerken, dass insbesondere in das Jahr 2015 die Vergabe von Baugewerken mit einem hohen Auftragsvolumen für das kult fiel. Für den Volumenanstieg von 2016 nach 2017 sind die Beauftragung der Trägerschaft OGS Overbergschule (659 TEUR) und die Schülerbeförderungen zur Brüder-Grimm-Schule (1.587 TEUR) und Hans-Christian-Andersen-Schule (1.919 TEUR) verantwortlich.

In auffällig hohem Maße rückläufig waren das Budget 11 (- 747 TEUR = -55,5 %) und das Budget 12 (- 2.900 TEUR = - 34,9 %). Hier spiegeln sich die verringerte Anzahl von Vergabeverfahren wider.

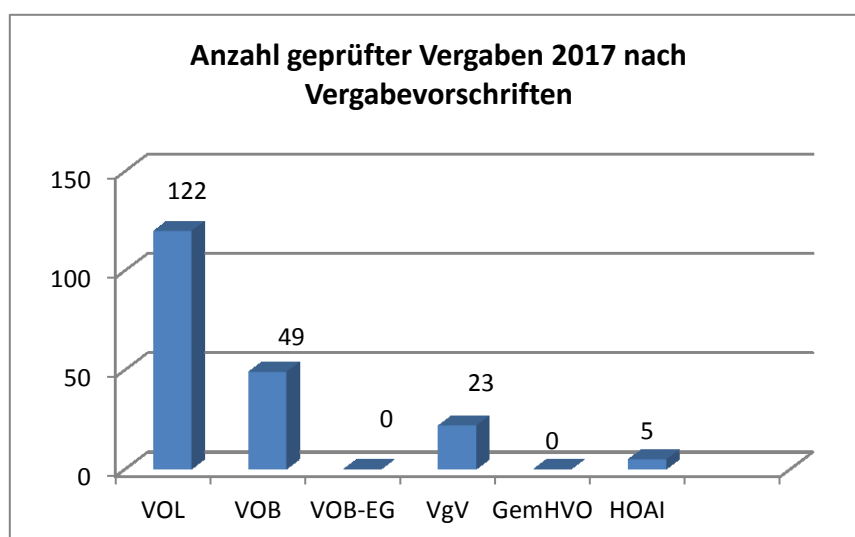
4.2 Vergabeprüfungen in 2017

In 2017 ist das TVgG² NRW reformiert worden. Die Rechtsverordnung zum TVgG NRW wurde entsprechend angepasst. Zu den wesentlichen Änderungen gehören die Einführung des Bestbieter-Prinzips, die Harmonisierung des Mindestlohns und die Verschärfung des Nachweissystems zu den ILO-Kernarbeitsnormen.

4.2.1 Differenzierung nach Vergabevorschriften

Nachfolgend werden die in 2017 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.

In 2017 hat die Revision des Kreises Borken insgesamt 199 Vergabeverfahren geprüft. Die geprüften Vergaben verteilten sich wie folgt auf die vergabe- und preisrechtlichen Vorschriften:

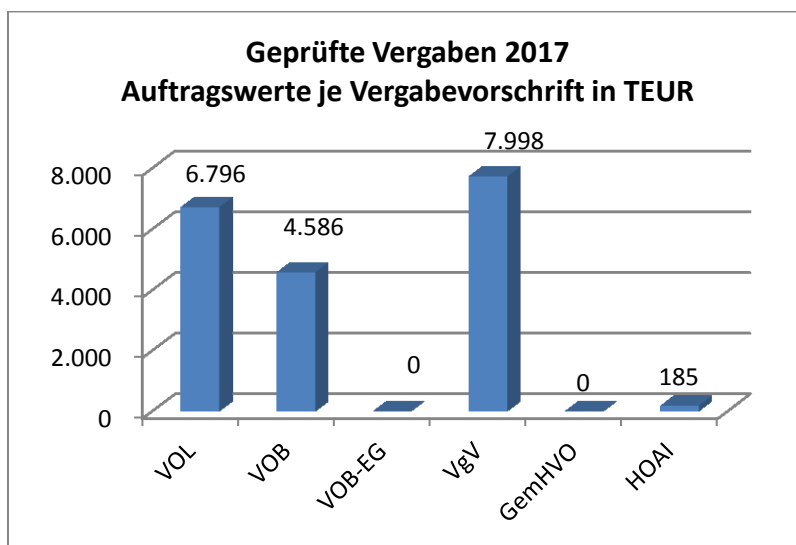


Auf VOL-Vergaben (Liefer- und Dienstleistungen) entfallen 61,3 %, auf VOB-Vergaben (Maßnahmen des Hoch- und Tiefbaus) 24,6 % und auf VgV-Vergaben (oberschwellige Liefer- und Dienstleistungen) 11,6 %. Vergaben nach anderen vergabe- oder preisrechtlichen Vorschriften spielten quantitativ keine oder nur eine untergeordnete Rolle.

Im Jahr 2016 hatte die Revision 99 VOL-Vergaben und 68 VOB-Vergaben geprüft. Damit haben im Vergleich von 2016 zu 2017 die VOL-Vergaben um 23 Vergaben bzw. 23,2 % zugenommen und die VOB-Vergaben um 19 Vergaben bzw. 27,5 % abgenommen. Besonders im Budget 05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport – sowie im Budget 10 – Ordnung und Sicherheit – kam es in 2017 zu mehr Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Gleichzeitig ist die Anzahl der geprüften VgV-Vergaben im Vergleich zum Jahr 2016 um 12 Verfahren gestiegen.

² Tariftreue- und Vergabegesetz NRW

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



Von den in 2017 geprüften Vergaben mit einem Gesamtwert von rd. 19.225 TEUR entfallen auf VgV-Vergaben 40,2 % und auf VOL-Vergaben 35,0 %. Der Anteil der VOB-Vergaben am Gesamtwert beläuft sich auf 23,9 %.

Die VOL-Vergaben entfallen im Wesentlichen auf Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II (2.179 TEUR = 32,4 %), ADV-Beschaffungen (927 TEUR = 13,8 %), Fahrzeugbeschaffungen (543 TEUR = 8,1 %), Schulausstattung³ (404 TEUR = 6,0 %) und Ausstattung für die Verwaltung (277 TEUR = 4,1 %). Die VOB-Vergaben betreffen überwiegend den Bereich der Verkehrswegebewirtschaftung⁴ (3.830 TEUR = 83,5 %) und den Hochbau (Gebäudeunterhaltung⁵: 417 TEUR = 9,1 % und Baumaßnahmen für „kult“: 197 TEUR = 4,3 %). Bei den VgV-Vergaben entfallen die wesentlichen Beschaffungen auf die Beförderung von Schülern (3.506 TEUR = 45,3 %), Eingliederungsmaßnahmen nach SGB II (2.476 TEUR = 32,0 %) und Fahrzeuge (1.193 TEUR = 15,4%).

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.

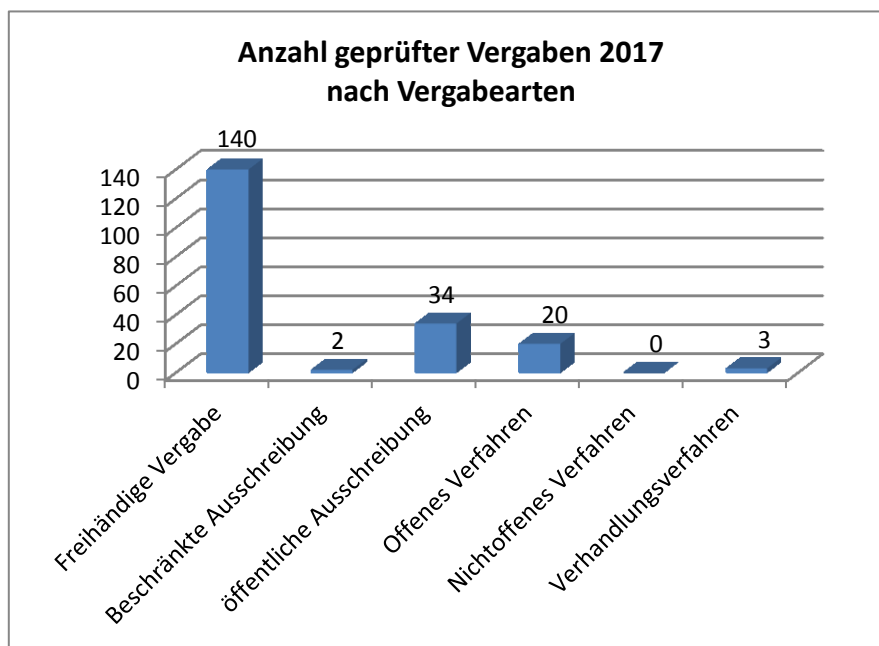
Nationales Recht	EU-Recht	Erläuterung
Öffentliche Ausschreibung	Offenes Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> förmliches Verfahren öffentliche Aufforderung unbeschränkter Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe
Beschränkte Ausschreibung	Nichtoffenes Verfahren	<ul style="list-style-type: none">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

³ Betriebs- und Geschäftsausstattung, Maschinen, technische Anlagen

⁴ Z.B. Deckensanierung, -erneuerung, Brückeninstandsetzung

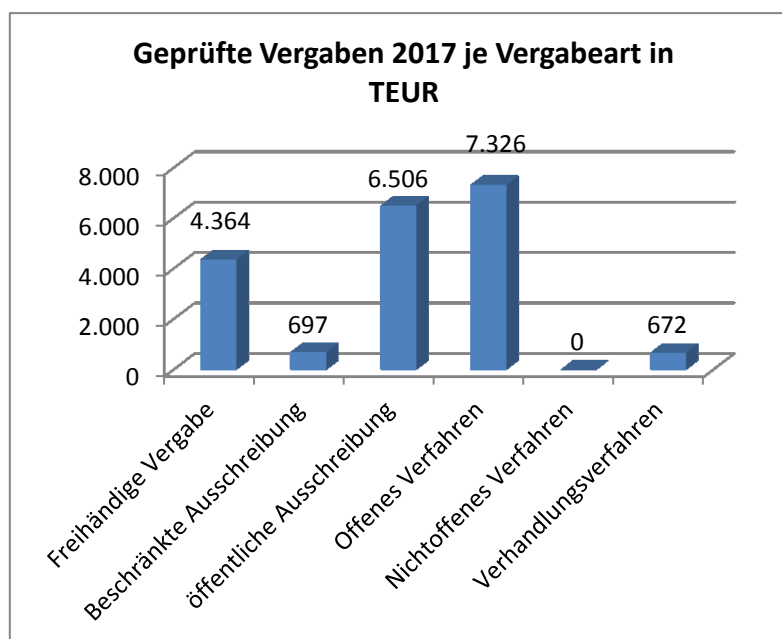
⁵ Z.B. Austausch von Fenstern und Türen, Fliesenarbeiten

Die nachfolgende Tabelle informiert über die Zuordnung der in 2017 geprüften 199 Vergaben zu den verschiedenen Vergabearten.



Bei den Vergabearten dominiert eindeutig die Freihändige Vergabe, ihr Anteil an allen Vergaben beträgt 70,4 %. Hingegen kommen die Öffentlichen Ausschreibungen als Regelverfahren nur auf 17,1 %. 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.

Der Gesamtauftragswert aller in 2017 geprüften Vergaben in Höhe von rd. 19.565 TEUR verteilt sich wie folgt auf die Vergabearten:



Bei der Verteilung des Gesamtauftragswertes dominieren die Offenen Verfahren mit 37,4 %. Auf die Öffentliche Ausschreibung entfällt ein Anteil von 33,3 %.

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 2017 geprüften Vergabeverfahren und das geprüfte Gesamtauftragsvolumen verteilen sich wie folgt auf die Facheinheiten:

Facheinheit	Anzahl der Vergabeverfahren	Auftragsvolumen in TEUR
10 - Organisation und IT	12	581
15 - Stabsstelle	2	29
32 - Sicherheit und Ordnung	29	2.245
36 - Verkehr	3	318
40 - Bildung, Schule, Kultur und Sport	54	5.521
50 - Soziales	16	4.670
62 - Geoinformation und Liegenschaftskataster	6	245
66 - Natur und Umwelt	9	270
81 - Betrieb für Straßen, Gebäude, Grünflächen	68	5.686
Gesamt	199	19.565

Die meisten Verfahren (34,2 %) 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.

4.2.4 Feststellungen und Maßnahmenempfehlungen

Die nachstehende Tabelle verdeutlicht, wie sich die Anzahl der getroffenen Feststellungen in den Jahren 2015 bis 2017 entwickelt hat:

	2015	2016	2017
Geprüfte Vergabeverfahren	237	183	199
Vergabeverfahren mit Prüfungsfeststellungen	95	86	115
Getroffene Einzelfeststellungen	222	204	209

Die Anzahl der Verfahren, in denen Feststellungen getroffen wurden, ist nach einem Rückgang in 2016 sowohl absolut wie auch prozentual gestiegen. In etwas mehr als der Hälfte der geprüften Vorgänge gab es Beanstandungen.

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.

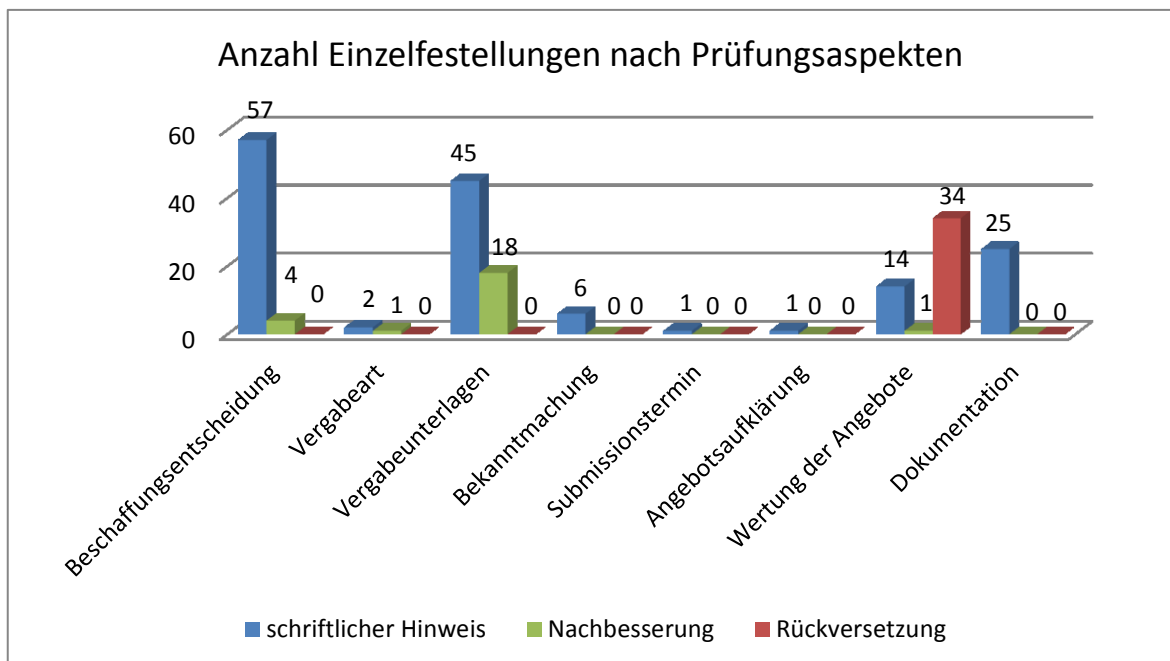
b. Rückgabe der Vergabeunterlagen über die ZVS an die Beschaffungsstelle zwecks Nachbesserung

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 2017 verteilen sich wie folgt auf die wesentlichen vergaberechtlichen Prüfungsaspekte:



Auf die Kategorie „Schriftlicher Hinweis“ entfallen insgesamt 151 Prüfungsfeststellungen (= 72,2 %/ Vorjahr: 83,3 %). Die 57 (= 37,7%) Hinweise zur Beschaffungsentscheidung beinhalten fast ausnahmslos die Feststellung, dass nach den Daten der Finanzsoftware mpsNF eine Deckung nicht abschließend beurteilt werden kann. Die schriftlichen Hinweise wurden regelmäßig mit der Empfehlung verbunden, ggf. vor Auftragserteilung

mit der Kämmererei die Deckungsfähigkeit sicherzustellen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die 45 (= 21,5 %) Hinweise zu den Vergabeunterlagen und hier insbesondere zu den Bewerbungs- und Vergabebedingungen, den Leistungsbeschreibungen und den Vertragsbedingungen.

Auf die Kategorie „Rückgabe der Vergabeunterlagen zwecks Nachbesserung“ entfallen insgesamt 24 Prüfungsfeststellungen (= 11,5 %/ Vorjahr 13,2 %). Mit 18 (= 75,0 %) Prüfungsfeststellungen betreffen die meisten die Vergabeunterlagen. Davon entfallen neun 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. Sieben 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 34 Prüfungsfeststellungen (= 16,3 %/ Vorjahr 3,4 %). Acht Feststellungen betrafen den Ausschluss des erstrangigen Angebotes, in 16 Fällen fehlten geforderte Erklärungen bzw. Eignungsnachweise, sieben mal war die notwendige Aufklärung des Preises nicht vorgenommen worden und drei mal gab es Beanstandungen zur Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes.

Während sich im Vergleich 2017 zu 2015 bei den schriftlichen Hinweisen (2017: 151, 2016: 170, 2015: 162) und den Feststellungen mit Rückgaben wegen Nachbesserungen (2017: 24, 2016: 27, 2015: 42) eine fallende Tendenz ergibt, haben die Feststellungen mit der Konsequenz der Rückversetzung zugenommen (2017: 34, 2016: 7, 2015: 18). Diese Entwicklung wurde mit der Zentralen Vergabestelle besprochen.

Durch die Vergabeprüfung wurden in 2017 rd. 7.400 Euro eingespart.

4.2.6 Sonderthema Konzessionen

Für den Baubereich enthielt die VOB/A bisher schon Regelungen zur Vergabe von Konzessionen ober- und unterhalb eines Schwellenwertes.

Mit der Neufassung von GWB und VgV in 2016 ist die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen oberhalb eines voraussichtlichen Vertragswertes von 5.186.000 € (netto) ebenfalls dem Vergaberegime unterstellt worden. Dienstleistungskonzessionen unterhalb dieses Schwellenwertes werden weiterhin nicht dem Vergaberecht unterworfen. Für sie gelten Grundanforderungen, die sich unmittelbar aus dem EU-Vertrag ergeben (Transparenzgrundsatz, Diskriminierungsverbot).

Der Unterschied zwischen einer Vergabe und einer Konzession besteht (vereinfacht ausgedrückt) darin, dass keine unmittelbare Zahlung durch den Auftraggeber erfolgt,

sondern Konzessionsnehmer eine vorübergehende geldwerte Verwertungsmöglichkeit der Dienstleistung erhalten. Dabei tragen Konzessionsnehmer das wirtschaftliche Risiko.⁶

In 2017 sind je eine Dienstleistungskonzession im Ober- (Alarmübertragungsanlage) und Unterschwellenbereich (Schilderstelle) nach vorheriger Beratung und Prüfung durch die Revision vergeben worden.

4.2.7 Prüfung von Vergaben mit einem Auftragswert bis 7.500 Euro

In 2017 sind der Revision von den Facheinheiten insgesamt 269 Vergaben mit einem Auftragswert bis zu 7.500 Euro mitgeteilt worden. Im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung betrachtete die Revision 19 Vergaben (= 7,1 %). Bei 10 Stichproben haben sich keine Feststellungen ergeben. Anmerkungen gab es aufgrund fehlender Vertragsbedingungen, der Nichtbeachtung des Vier-Augen-Prinzips und wegen unzureichender Dokumentation des Vergabeverfahrens.

4.3 Beratung durch die Revision

Neben der Prüfung von Vergaben hat die Revision die Facheinheiten zu besonderen vergaberechtlichen Fragestellungen beraten. Besonders erwähnenswert sind folgende Beratungen:

- Beratung der Wasser- und Bodenverbände
Wasser- und Bodenverbände sind öffentliche Auftraggeber und haben bei der Vergabe von Aufträgen unterschiedliche gesetzliche Regelungen zu beachten. Die Revision hat in Zusammenarbeit mit der Unteren Wasserbehörde ein Infoblatt „Auftragsvergabe für Wasser- und Bodenverbände“ (nebst Vordrucken) erstellt, das den Verbänden Anleitung und Hilfestellung bei der Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen gibt. Zu den zentralen Verpflichtungen gehört, dass die Verbände Auftragsvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchführen.
- Beratungen zu Ingenieurleistungen im Bereich Wasserwirtschaft
Im Bereich der Wasserwirtschaft wurde die Revision beratend in Bezug auf die Ausgestaltung von Ingenieurverträgen tätig. Die HOAI ist geltendes Preisrecht und unterteilt verschiedene Ingenieurleistungen in unterschiedlichen Leistungsbildern, die auch honorarmäßig einzeln zu betrachten sind. Dieses führt insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaft zu Problemen, weil verschiedene ineinander greifende Projekte, die ein Gesamtprojekt darstellen, honorartechnisch jedoch einzeln zu betrachten sind.
- Beschaffung einer einheitlichen Bekleidung für den Rettungsdienst
Für den Kreis Borken betreiben Kommunen und Hilfsorganisationen an verschiedenen Standorten Rettungswachen. Bislang wurde die notwendige

⁶ Zu den bekanntesten Konzessionen gehörten bislang die Konzessionen zum Betrieb einer Buslinie. Damit wurde Busunternehmen das Recht eingeräumt, eine bestimmte Buslinie zu betreiben. Unternehmen tragen das wirtschaftliche Risiko, ob die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf zuzüglich evtl. Zahlungen Dritter die Ausgaben decken.

Einsatzbekleidung dezentral – ggf. gegen Kostenerstattung – beschafft. Die Stadt Bocholt, die für ihren Bereich Träger einer Rettungswache ist, beschaffte die Bekleidung ebenfalls in eigener Zuständigkeit. Zusammen mit der Stadt Bocholt wurde in einem EU-weiten Offenen Verfahren die benötigte Dienstbekleidung ausgeschrieben. Die Revision hat an einer rechtskonformen Ausgestaltung von Teilen der Vergabeunterlagen mitgewirkt.

- Ersatzbeschaffung von Geräteträgern für den Interkommunalen Bauhof
Die Revision hat das Vergabeverfahren zur Ersatzbeschaffung von Geräteträgern begleitend geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung ist der Kreisbetrieb insbesondere beraten worden, wie trotz einer in Teilen produktscharfen Leistungsbeschreibung ein größtmöglicher transparenter Wettbewerb für die potentiellen Bieter gewährleistet wird.

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.

4.4 Ausblick

Bedingt durch den Regierungswechsel in NRW soll das TVgG erneut überarbeitet werden. Es ist vorgesehen, das Gesetz auf den Aspekt Tariftreue und Mindestlohn zu beschränken. Weiter ist zu erwarten, dass die - auf Bundesebene schon eingeführte - Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) auch auf Landesebene eingeführt wird. Die UVgO soll die VOL/A ersetzen.

Nach Erlass der Neufassung des TVgG und der Einführung der UVgO ist eine Überarbeitung der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen angezeigt. In die Überarbeitung der Geschäftsanweisung wird sich die Revision einbringen.

§ 53 Abs. 1 VgV sieht vor, dass Unternehmen ihre Interessenbekundungen, Interessenbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote elektronisch übermitteln. Für Öffentliche Auftraggeber besteht eine Übergangsfrist bis zum 18.10.2018, um die Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung zu schaffen. Bis spätestens Mitte 2018 soll ein entsprechendes Verfahren in der Kreisverwaltung eingeführt werden. Dabei besteht das Ziel, möglichst für alle Öffentlichen Auftraggeber im Kreis Borken ein identisches Verfahren einzuführen, um den Aufwand für die Wirtschaft zu minimieren. Die Revision wird den Einführungsprozess begleiten.

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 Verwaltungsvereinbarung⁷ 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 2017 waren die Jahresschlussrechnung 2016 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 2017 durchgeführten Prüfungen im SGB II-Bereich zusammenfassend berichtet.

⁷ generell: Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitssuchende

5.1 Jahresschlussrechnung 2016 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 23.03.2017 bis 16.05.2017 im Hause durchgeführt. Sie umfasst die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der vom Jobcenter des Kreises Borken im Jahr 2016 angeforderten und abgerechneten Bundesmittel, insbesondere im Abgleich mit den Buchungsstellen im Finanzverfahren mps des Kreises. Die Ergebnisse der Prüfung der Schlussrechnung 2016 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 2016 abgerechnete Saldo von 51.500.285,29 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 2016 in Höhe von insgesamt 5.646.227,99 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 2016 in Höhe von 13.364.712,49 Euro erfolgte nach Maßgabe der KoA-VV und war insgesamt ordnungsgemäß.

5.2 Testate für 2016

Die Leitung der Revision des Kreises Borken stellte das Testat für 2016 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 18.05.2017 aus. Dabei waren die Ergebnisse aus den in 2016 durchgeführten örtlichen Prüfungen des Kreises in den Jobcentern in Gescher, Gronau, Heek, Raesfeld und Velen sowie die Ergebnisse der Rechnungsprüfungsämter der Städte Ahaus und Bocholt über die eigene Prüfung des örtlichen Jobcenters in die Bewertung eingeflossen.⁸

5.3 Prüfungen in den örtlichen Jobcentern in 2017

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.

Die örtlichen Prüfungen in der Prüfphase 2015 bis 2017 basierten auf einer Prüfkonzeption, die von der Revision erstellt und mit dem Fachbereich Soziales/Jobcenter des Kreises Borken abgestimmt ist.

Die Prüfung vor Ort ist grundsätzlich 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.

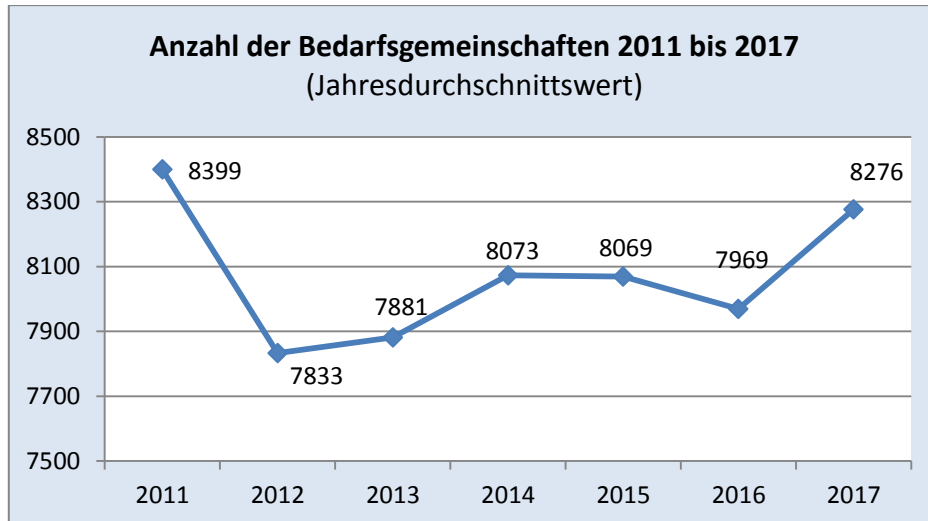
Der Prüfungsumfang wird in Abhängigkeit von der Anzahl der jeweiligen Leistungsfälle festgesetzt. Zusammen mit dem Jobcenter des Kreises Borken hat die Revision in 2017 bei den Jobcentern in Ahaus, Borken, Reken, Rhede, Stadtlohn und Vreden im Bereich „Passive Leistungen/Leistungsgewährung“ Fallakten von insgesamt 181 Bedarfsgemeinschaften und zusätzlich für den Bereich „Aktive Eingliederungsleistungen“ Fallakten von 106 Leistungsempfängern geprüft.

⁸ s.a. Jahresbericht 2015 der Revision des Kreises Borken, S. 25 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 im Jahr 2017 größere Veränderungen zu beobachten. Es wurden auf Grund des Zugangs von Personen mit Fluchthintergrund in den SGB II-Leistungsbezug bereits steigende Empfängerzahlen erwartet. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften lag in 2017 im Durchschnitt bei rd. 8.276 und die Zahl der Arbeitslosen bei 4.663 Personen. Im Jahresdurchschnitt wurde eine Senkung der Arbeitslosenquote SGB II von 2,3 % auf 2,2 % erreicht - eine der niedrigsten Quoten in Nordrhein-Westfalen.

Gewährung von Leistungen des Bundes

Im Rahmen der in 2017 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.

Auch in 2017 wurde in den Einzelfallprüfungen mehrfach festgestellt, dass die falsche Rechtsgrundlage für die Entscheidung zugrunde gelegt oder/und im Fachverfahren das

Darlehen falsch erfasst wurde, wodurch der falsche Kostenträger beansprucht wurde. In einem örtlichen Jobcenter wurden zudem vermehrt Darlehen gewährt, obwohl ein Anspruch nicht gegeben war. Der Eintritt eines Schadens war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erkennbar. Dieser tritt spätestens immer dann ein, wenn beispielsweise eine Forderung niedergeschlagen wird oder aus sonstigen Gründen keine Beitreibung erfolgen kann. Bei Fällen mit einer offenen Forderung wurde durch die örtlichen Jobcenter zugesagt, dass die Finanzierung des Darlehens sowie die Zuordnung der Forderung auf die Kostenträger korrigiert werden. Durch das Jobcenter des Kreises wurde zu dieser Problematik eine Arbeitshilfe für die Anwender/innen vor Ort erstellt.

Im Rahmen der örtlichen Prüfung des Bereiches „Aktive Leistungen/Eingliederung“ in 2017 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 auch in 2017 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 2017 nicht festgestellt. Abweichungen von den lokalen Angemessenheitsgrenzen kommen in Einzelfällen vor und sind in der Regel begründet.

An laufenden Kosten der Unterkunft wurden in 2017 insgesamt rd. 37.750.000 Euro (inklusive flüchtlingsbedingter Kosten der Unterkunft) gezahlt (+ 5,8 % im Vergleich zu 2016). Die Belastung der Kommunen für Kosten der Unterkunft reduziert sich um die Wohngeldersparnis, die das Land ausschüttet. Diese ist in 2017 mit 2.798.762 Euro höher ausgefallen als im Vorjahr (ca. +11 %).

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 Januar 2017, Version 3.0), 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 2017 geprüften Jobcentern zeigte sich, dass die Standards aus dem Verwaltungs- und Kontrollsystem vom Grundsatz her größtenteils umgesetzt werden. In einem Fall wurden die prozessexternen Kontrollen über einen längeren Zeitraum ausgesetzt. Im Rahmen der Prüfung wurde auf die Verpflichtung zu regelmäßigen und zeitnahen Kontrollen hingewiesen und vereinbart, dass die Kontrollen teilweise nachgeholt werden.

Bei Bar- bzw. Scheckzahlungen sind die Begründetheit sowie die sachliche und rechnerische Richtigkeit im Vier-Augen-Prinzip zu bestätigen. Die Bestätigung ist aktenkundig zu machen. In einem örtlichen Jobcenter waren die Begründetheit und die Höhe der Scheckzahlungen oftmals nicht nachvollziehbar.

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 (u.a. Rückzahlung von gewährten Hilfen) und Ausgaben (Bar- bzw. Scheckzahlungen) außerhalb von OPEN/PROSOZ inhaltlich entsprechend der aktuellen Buchungsstellensystematik des Kreises Borken genau zugeordnet werden und eine korrekte Aufteilung auf kommunal- und bundesfinanzierte Einnahmen und Ausgaben vorgenommen wird. Zu den praktizierten Abrechnungsmodalitäten gab es in den geprüften örtlichen Jobcentern mehrere Anmerkungen zur Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die Kostenträger.

Bei rückwirkenden Einnahmen des Leistungsempfängers (z.B. verschwiegenes Einkommen, übergegangene Unterhaltsansprüche) muss eine Vergleichsberechnung mit den bundes- und kommunalen Leistungen angestellt werden, um zu ermitteln, welcher Kostenträger bei rechtzeitiger Anrechnung der Einnahmen in welcher Höhe belastet worden wäre. Rückwirkend ist der eingehende Betrag dem Bund und/oder der Kommune in errechneter Erstattungshöhe zuzuordnen.

In drei örtlichen Jobcentern konnten Feststellungen zur falschen Verteilung der Einnahmen auf die Kostenträger auf eine systematische Schwäche zurückgeführt werden. Zur Durchführung der Vergleichsberechnung bei Erstattungsansprüchen der

Leistungsträger untereinander wird das zugrundeliegende Einkommen - welches dem Leistungsempfänger nicht zufließt - vorläufig im Fachverfahren OPEN/PROSOZ erfasst. Eine echte Buchung im Verfahren erfolgt dabei nicht. Dies hat zur Folge, dass bei weiteren Anpassungen (z.B. weitere Verringerung des Anspruches durch zusätzlichen Erstattungsanspruch) für den identischen Zeitraum keine Berücksichtigung der bereits durchgeführten Vergleichsberechnung stattfinden kann. Für die geprüften Einzelfälle mit fehlerhafter Verteilung der Einnahmen wurde eine Korrektur zugesagt.

Das Risiko der fehlerhaften Verteilung ergibt sich analog für Einnahmen aus Unterhaltsansprüchen, welche dem Leistungsempfänger nicht direkt zufließen. Auch diese Einnahmen werden grundsätzlich nur vorläufig zur Durchführung der Vergleichsberechnung erfasst.

Die Revision hat dem Jobcenter des Kreises Borken empfohlen, eine einheitliche Regelung zu schaffen, welche sicherstellt, dass die Vergleichsberechnungen auch nach weiteren Änderungen des Leistungsanspruches korrekt sind. Für die Anwender/innen vor Ort sollte hierzu eine Arbeitshilfe entwickelt werden.

5.4 Ausblick

Die entsprechenden Erklärungen für das Jahr 2017 werden nach Feststellung, dass die Schlussrechnung 2017 frei von wesentlichen Fehlern ist, im Frühjahr 2018 abgegeben. Die positiven Prüfergebnisse zur Leistungsgewährung, dem Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie zur Kassensicherheit in 2017 als weitere Grundlage der Testate liegen – wie oben berichtet – bereits vor.

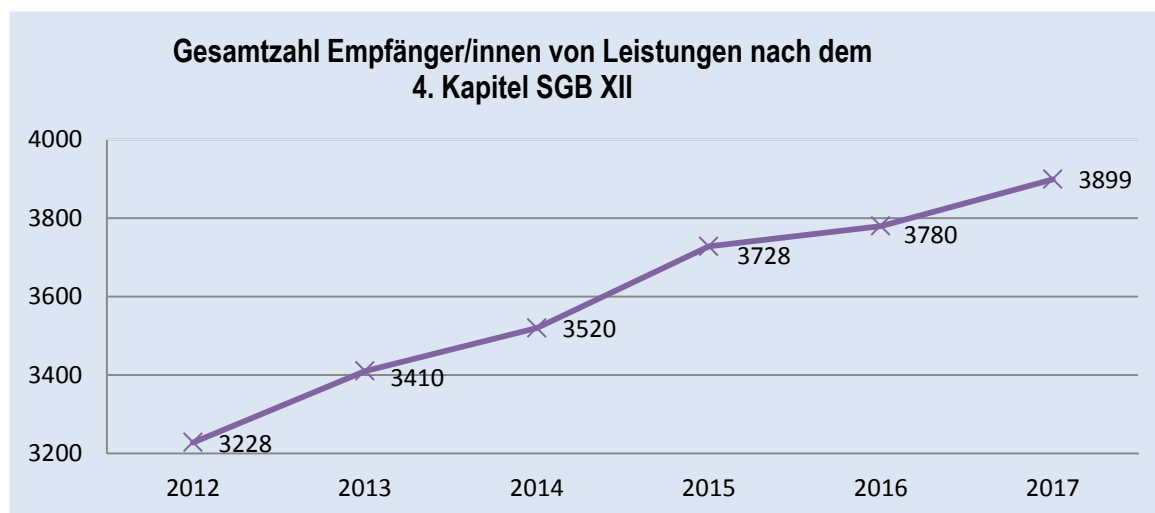
6 Prüfungen und Testate zum 4. Kapitel des SGB XII

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).

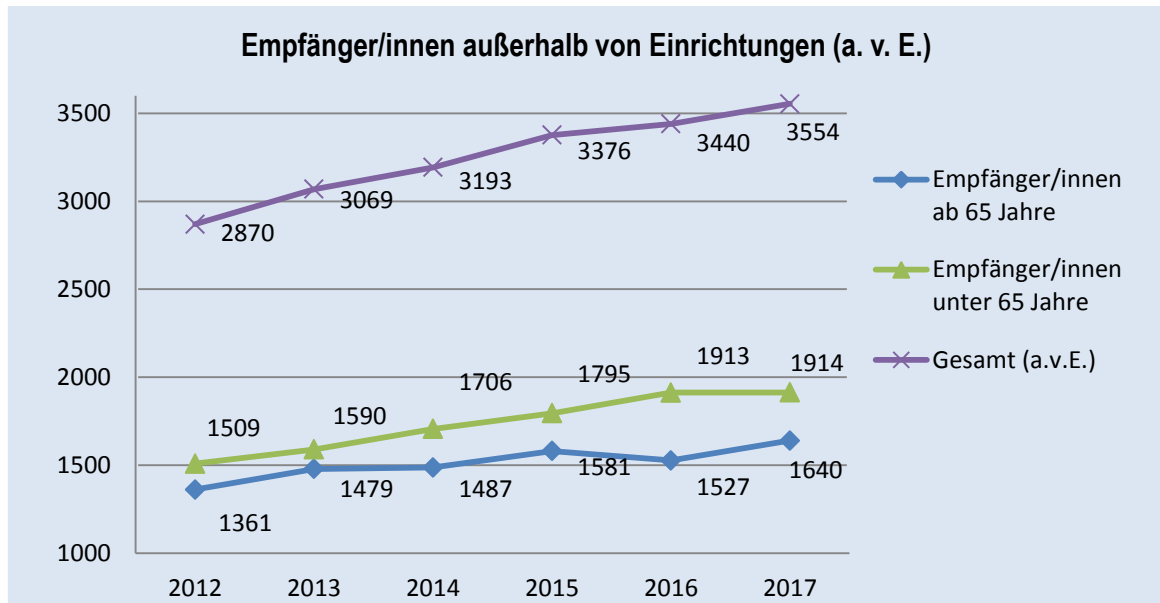
Aufgrund der Klassifizierung als Bundesauftragsverwaltung ist die Revision des Kreises Borken als örtliche Rechnungsprüfung verpflichtet, gegenüber dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) ein Testat auszustellen (§ 7 Abs. 2 S. 3 AG-SGB XII NRW). Zudem 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 2012 - 2017

Die nachfolgenden Übersichten informieren über die Entwicklung der Anzahl der Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Zeitraum 2012 – 2017, Stand Dezember. Die Daten wurden vom Fachbereich Soziales zur Verfügung gestellt.



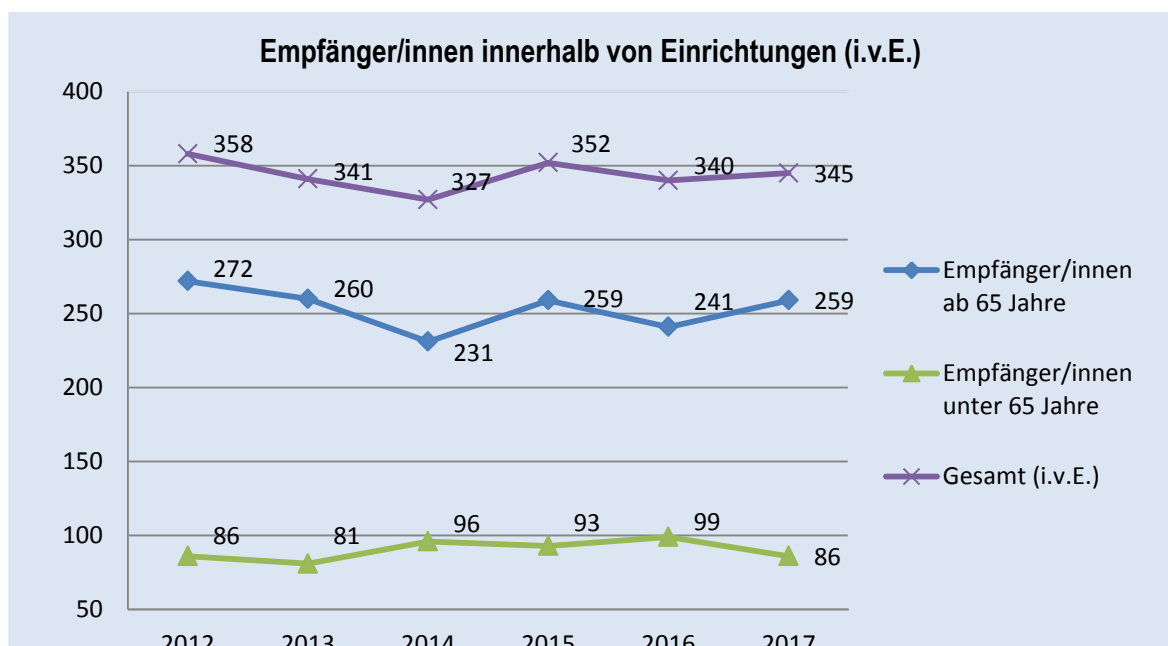
Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger/innen ist in diesem Zeitraum kontinuierlich gestiegen um jährlich 1,39 bis 5,91 %. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtzahl der Leistungsempfänger/innen in 2017 um 119 bzw. 3,15 % erhöht.



Die Gesamtzahl der Empfänger/innen außerhalb von Einrichtungen ist in den Jahren 2012 - 2017 kontinuierlich gestiegen: insgesamt um 23,8 %, in 2017 um 3,31 %.

Die Anzahl der Empfänger/innen außerhalb von Einrichtungen unter 65 Jahre ist in 2017 im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert. Dies steht im Gegensatz zur Entwicklung der Anzahl der Empfänger/innen im Zeitraum 2012 - 2016, in dem ein Anstieg mit jährlichen Steigerungsraten zwischen 5,22 und 10,47 % zu verzeichnen war. Insgesamt lag der Anstieg für diesen Personenkreis im Zeitraum 2012 - 2017 bei 26,8 %.

Die Anzahl der Empfänger/innen ab 65 Jahre außerhalb von Einrichtungen hat sich in den Jahren 2012 - 2017 jährlich zwischen -3,42 % und 8,67 % verändert, insgesamt um 20,5 %. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtzahl der Leistungsempfänger/innen in 2017 um 113 bzw. 7,4 % erhöht, mithin eine deutliche Zunahme.



In dem Zeitraum von 2012 - 2017 ist bei den Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen eine fallende Gesamttendenz zu verzeichnen, der Rückgang lag insgesamt bei -3,6 %. Die Anzahl der Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen ist in 2017 um 1,47 % und somit leicht gestiegen. Maßgeblich geprägt ist die mehrjährige Entwicklung durch die Anzahl der Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahre: auch hier ist eine Reduzierung zu beobachten, insgesamt um -4,8 %.

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 2016 gegenüber dem MAIS war Prüfungsgegenstand die Jahresschlussrechnung 2016 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 2017 hat die Revision die Abrechnung mit dem MAIS über die in 2016 geltend gemachten Nettoausgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII auf Schlüssigkeit und rechnerische Richtigkeit geprüft. Besonders wurde untersucht, 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 zehn 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 Borken und Bocholt erteilten gegenüber dem Kreis Borken Untertestate für 2016, womit sie die Ordnungsmäßigkeit der Nettoausgaben für Geldleistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen bestätigten. Die Stadt Ahaus hat für 2016 aufgrund eines personellen Engpasses keine Testatprüfung vornehmen können. Die genannten Untertestate sind ebenso wie die Ergebnisse der in 2016 durchgeführten örtlichen Prüfungen bei den

Sozialämtern in Gescher, Gronau, Heek, Raesfeld und Velen in das Testat der Revision für 2016 eingeflossen.

Die Revision kam zu dem Ergebnis, dass die in 2016 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 2017 durchgeführten örtlichen Prüfungen bei den Sozialämtern in Ahaus, Borken, Reken, Rhede, Stadtlohn und Vreden fließen in das Testat für 2017 ein.

Nachfolgend sind die einzelnen Feststellungen und Empfehlungen aus den in 2017 durchgeführten Prüfungen zum 4. Kapitel SGB XII näher erläutert.

6.2.1 Jahresschlussrechnung 2016

Auf Basis der Sollstellungen wurden für Leistungen an Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen für 2016 Nettoausgaben von insgesamt 19.873.338,03 Euro abgerechnet. Die Ermittlung des Betrages war rechnerisch nachvollziehbar und belegt. Das Prinzip der Kassenwirksamkeit wurde beachtet.

6.2.2 Gewährung von Leistungen an Personen ab 65 Jahre in Einrichtungen für 2016

Bei der stichprobenartigen Einzelfallprüfung wurden keine Systemfehler festgestellt. In zwei der geprüften Fälle erfolgte eine falsche Zuordnung zum Personenkreis und zur richtigen Buchungsstelle. Die notwendigen Korrekturen sind erfolgt. Es handelt sich hierbei um Delegationsfälle des LWL. Mehrbedarfe wurden in allen nachgewiesenen Fällen berücksichtigt.

6.2.3 Gewährung von Leistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen für 2017

In 2017 hat die Revision zusammen mit dem Fachbereich Soziales des Kreises Borken bei den Sozialämtern in Ahaus, Borken, Reken, Rhede, Stadtlohn und Vreden zum 4. Kapitel SGB XII Fallakten von insgesamt 57 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 in den örtlichen Prüfungen 2017 einzelne Beanstandungen. 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 2016 hat die Revision die Jahresschlussrechnung 2016 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 2016 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.

6.3.1 Jahresschlussrechnung 2016

Dem LWL wurden für 2016 Nettoausgaben in Höhe von 600.088,71 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 2016

Bei den geprüften Einzelfällen haben sich keine grundsätzlichen Anmerkungen ergeben. Systemfehler wurden nicht festgestellt.

6.4 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2016

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 2017 durchgeführten örtlichen Prüfungen für den Personenkreis außerhalb von Einrichtungen fließen in das Testat gegenüber dem MAIS für das Jahr 2017 ein. Dieses Testat sowie das Untertestat gegenüber dem LWL für das Jahr 2017 werden nach Feststellung, dass die Jahresschlussrechnungen 2017 und die Leistungsgewährung für den Personenkreis innerhalb von Einrichtungen frei von wesentlichen Fehlern sind, im März 2018 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 2017 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 betrachtet die Revision sukzessive das Vertragsmanagement in den Facheinheiten. Nach den Prüfungen in den Facheinheiten Personal, Organisation und IT sowie Sicherheit und Ordnung in 2016 hat die Revision in 2017 das Vertragsmanagement im Fachbereich Soziales in den Blick genommen.

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

- alle relevanten Verpflichtungserklärungen⁹ 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.

Fachbereich Soziales

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

⁹ Verträge und investive Zuwendungen mit Gegenleistungsverpflichtung

Die Prüfung erfolgte – mit Unterbrechungen - in den Monaten Juli – September 2017. Zu den stichprobenartig zu prüfenden Vereinbarungen wurden in allen Fällen die unter d.3 abgespeicherten Stammdaten, Vertragslaufzeiten und Unterlagen sowie die Originalbelege eingesehen. Außerdem wurden Gespräche mit den Vereinbarungsverantwortlichen geführt und Fragebögen zu jeder geprüften Vereinbarung ausgefüllt.

Von den 22 geprüften Vereinbarungen des Fachbereichs Soziales sind 15 Vereinbarungen vor Einführung der Regelungen für das Vertragsmanagement abgeschlossen worden. D.h., bei Abschluss der Vereinbarungen konnten deshalb seinerzeit nicht alle heute geltenden Anforderungen des Vertragsmanagements berücksichtigt werden. Trotzdem sind auch die Altvereinbarungen mittels des einheitlichen Prüfungsmaßstabs geprüft worden, um aufzuzeigen, welche Defizite im Hinblick auf das Vertragsmanagement bestehen und welche Aspekte bei Vertragsänderungen oder Neuabschlüssen beachten werden sollten.

Die geprüften Vereinbarungen umfassen neun Zuwendungen an Dritte und 13 Beauftragungen von Dienstleistungen. Da der Fachbereich Soziales für Zuwendungen keine Eintragungspflicht angenommen hat, sind hierzu nur drei Vereinbarungen erfasst. Bei den Dienstleistungen wurden vier Vereinbarungen nicht erfasst, da es sich um „Altfälle“ handelt, bei denen der Kreistag im Rahmen der jährlichen Etatberatungen entscheidet, ob und in welcher Höhe weiterhin Mittel bereitgestellt werden. Bei einer Auftragsvergabe ist schlicht versäumt worden, den Vertrag in das Vertragsmanagement aufzunehmen. Insgesamt wurden 11 von den geprüften 22 Vereinbarungen erfasst.

Im Rahmen der Datenhaltung sind die Vertragsmerkmale (sogenannte Vertragsattribute) in das Vertragsmanagement einzugeben. Angaben zu den Kontaktdaten der Vereinbarungspartner fehlten regelmäßig. Aber auch Kündigungstermine oder –fristen waren nicht immer korrekt eingegeben worden. Speziell hierzu hatte der Fachbereich Soziales festgestellt, dass die Wiedervorlagefunktion des Vertragsmanagements nicht funktioniert. Der Fachbereich Soziales hat deshalb ein eigenes zentrales Wiedervorlagesystem eingerichtet, in dessen Rahmen die Fachabteilungsleitungen einmal jährlich aufgefordert werden, die erfassten Dienstleistungsverträge zu überprüfen.

Im Vertragsmanagement sollen alle vertragsrelevanten Daten elektronisch hinterlegt werden, um die einzelnen Vorgänge gut nachvollziehen zu können. Tatsächlich beschränkte sich die Ablage in der Regel auf die Vertrags-/ Vereinbarungsdokumente selbst. Der Fachbereich Soziales wird eine Verlinkung zwischen den im Dokumentenmanagementsystem d.3 geführten Akten und dem Vertragsmanagement anbringen, um einen Zugriff auf die elektronischen Akten zu ermöglichen.

Das Vertragscontrolling hat gezeigt, dass – bis auf einen bereits erfüllten Vertrag – ansonsten bei allen geprüften Stichproben zum Zeitpunkt der Prüfung der Leistungsgegenstand der Vereinbarung benötigt wird.

Überwiegend wurden für den Abschluss von Vereinbarungen eigene Musterverträge genutzt. Bei einer IT-Beschaffung wurden EVB-IT-Musterverträge verwandt.

Die Vereinbarungspartner wurden immer eindeutig genannt oder waren eindeutig erkennbar. Grundsätzlich wurden Rechte und Pflichten der Vertragspartner, die Vertragsgrundlagen bzw. -bestandteile sowie Zweck und Gegenstand der Vereinbarungen benannt. Insbesondere für „Altmaßnahmen“ lagen nur Mitteilungen an die Maßnahmenträger vor, die lediglich Angaben zur Höhe der Zahlungen enthielten. Bei diesen Altmaßnahmen wurde wohl seinerzeit eine Notwendigkeit, Rechte und Pflichten im Detail zu regeln, nicht gesehen. Bei einer IT-Beschaffung wurden Mitwirkungspflichten des Kreises Borken auch nur schlagwortartig (z.B. Personalgestellung) im Vertrag angegeben und können u.U. bei Leistungsstörungen dazu führen, dass das Unternehmen versucht, eigene unzureichende Leistungen auf Mitwirkungspflichten, die der Kreis nicht erfüllt haben soll, zu schieben. Auch hierbei handelt es sich um einen Altvertrag, der aus einer Zeit stammt, als ein entsprechendes Problembewusstsein noch nicht bestand.

Die Regeln zum Vertragsmanagement enthalten Vorgaben, wann eine Beteiligung von Kreistag, Kreisausschuss, Landrat, Vorstandsmitgliedern, dem Fachdienst Personal, Organisation und IT, dem Fachdienst Finanzen und der Revision sowie eine juristische Beratung zu erfolgen hat. Entsprechende Beteiligungen sind nicht immer erfolgt. Insbesondere wurden die geltenden Regelungen zu Unterschriftsbefugnissen nicht immer berücksichtigt. Auch das Vieraugenprinzip, wonach bei einer Auftragsvergabe mindestens zwei Personen innerhalb der Kreisverwaltung Borken zu beteiligen, die Entscheidung aktenkundig zu machen und durch Unterschrift zu bestätigen sind, ist nicht immer beachtet worden.

Bei den Vereinbarungen, mit denen der Kreis Dritte mit der Leistungserbringung beauftragt hat, kann insgesamt festgehalten werden, dass Leistungsstörungen grundsätzlich festgestellt, dokumentiert und auch gegenüber dem Partner geltend gemacht werden. Schadensersatzansprüche sind bislang nicht festgestellt und Vertragsstrafen nicht festgesetzt worden. Gründe für eine fristlose Kündigung lagen bislang nicht vor.

Bei den Zuwendungsvereinbarungen kann insgesamt festgehalten werden, dass in allen Fällen die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachgewiesen wurde. Die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung wurden beachtet.

Im Rahmen des Vertragsmanagements hat der Fachdienst Soziales interne Kontrollsysteme installiert, die geeignet, ausreichend und wirksam sind.

Der Fachbereich Soziales hat sich mit der Revision im Schlussgespräch am 20.12.2017 auf verschiedene Maßnahmen verständigt. Die wesentlichen Maßnahmen sind nachfolgend aufgeführt:

- Bisher nicht erfasste Verträge werden nacherfasst.
- Die in das Vertragsmanagement aufgenommenen Vereinbarungen werden um alle wesentlichen Unterlagen oder um eine Verlinkung ergänzt, um damit den Zugriff auf entsprechende Dokumente in einer anderen elektronischen Akten zu eröffnen.
- Grundsätzlich werden zu „Altfällen“ perspektivisch Rechte und Pflichten vereinbart. Insbesondere werden bei Fördermaßnahmen Prüfungsrechte und Rückforderungsmodalitäten geregelt und ein Verwendungsnachweis (mit konkreten Mitteilungspflichten) verlangt.
- Die Beteiligungsrechte und die Wertgrenzen für die Unterschriftsbefugnis werden bei künftigen Vereinbarungen beachtet. Speziell für Fördermaßnahmen mit einem Förderbetrag oberhalb von 150.000 Euro (netto) stimmt der Fachbereich Soziales mit der Verwaltungsleitung ab, ob und ggf. ab welcher Wertgrenze eine Beteiligung des Kreisausschusses erfolgen soll oder ob alternativ eine Beteiligung des Fachausschusses ausreicht.

7.2 Produktübergreifend: Zuwendungen und EU-Beihilferecht

Der Kreis hat in den Jahresabschlüssen Risiken zu erfassen und zu dokumentieren. Aus diesem Grund wurden Zuwendungen des Kreises daraufhin geprüft, ob sie mit den Bestimmungen des EU-Beihilfenrechtes in Einklang stehen. Grundlage der Prüfung bildeten die Zahlungen des Kreises, wie sie sich aus den Zuwendungsberichten des Kreises Borken über die freiwilligen Zuweisungen und Zuschüsse der Jahre 2013 bis 2015 ergeben. Auf dieser Datenbasis wurden die Zahlungsempfänger ermittelt, die innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren Zuwendungen in Höhe von mehr als 200.000 Euro erhielten. Nach der sogenannten De-minimis-Verordnung der EU¹⁰ entspricht der Betrag von 200.000 Euro dem aktuell geltenden beihilferechtlich relevanten Schwellenwert. Zuwendungsbeträge oberhalb dieses Wertes werden von der Regelung des Artikels 107 AEUV¹¹ erfasst.

Artikel 107 Absatz 1 AEUV verbietet

„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, ...soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Die Einzelsachverhalte wurden darauf geprüft, ob sie die Voraussetzungen des Artikels 107 AEUV erfüllen. Im Ergebnis kommt die Revision zu der Einschätzung, dass die Zuwendungen und Zuschüsse nicht als EU-Beihilfen zu werten sind, da es sich entweder um Zahlungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben beispielsweise im Sozial- oder Jugendhilferecht handelt, die Zahlungsempfänger einer nicht wirtschaftlichen Tätigkeit im Sinne des EU-Beihilfenrechtes nachgehen (hierzu gehören z.B. Tätigkeiten wie Kinderbetreuung und die Förderung von Bildungseinrichtungen) bzw. vorab mit der Wahrnehmung der Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut wurden oder es sich um Leistungsaustauschverhältnisse handelt, in denen Aufträge im Wege der Ausschreibung vergeben wurden.

Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass es sich bei dem EU-Beihilfenrecht um eine sehr komplexe Rechtsmaterie handelt, die durch die Rechtsprechung des EuGH¹² einem fortwährenden Anpassungsprozess unterworfen ist. Das Wissen zum EU-Beihilferecht wird beim Fachdienst Finanzen gebündelt. Der Fachdienst Finanzen sagte zu, den Facheinheiten eine Hilfestellung zum Thema „Gewährung von Zuwendungen und anderen Vorteilen“ zur Verfügung zu stellen.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags für die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen

¹¹ Der Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) zählt zum Primärrecht der EU und ist seit 1. Dezember 2009 in Kraft.

¹² Europäischer Gerichtshof

7.3 Produkt 01.01.03 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (i.E.) Produkt 01.01.02 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung i.E.

Anlass für die Prüfung des Produktes Hilfen bei Pflegebedürftigkeit und des Produktes Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung war insbesondere das hohe Finanzvolumen und die hohen Fallzahlen.

Ziel war es, Feststellungen zu treffen zur Einhaltung der Grundsätze des Internen Kontrollsystems (IKS), zur Rechtmäßigkeit der Gewährung von vollstationärer Hilfe zur Pflege und Grundsicherung für Personen über 65 Jahre, zur Vollständigkeit der Geltendmachung von Erstattungsansprüchen sowie zur Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

Nach dem Auftaktgespräch am 25.10.2017, in dem die Revision die Schwerpunkte und Rahmenbedingungen der Fachprüfung vorstellte, wurde diese im Zeitraum November bis Mitte Dezember 2017 durchgeführt.

Ausgehend vom risikoorientierten Prüfungsansatz sind die Prüfung der Verwaltungsorganisation und –prozesse von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund wurde der Geschäftsprozess „Antrag und Gewährung von Hilfe zur Pflege im Heim“ aufgenommen und im Rahmen der Systemprüfung des Internen Kontrollsystems mit besonderem Blick auf vorhandene Risiken und Kontrollaktivitäten analysiert und bewertet. In Abhängigkeit von dem Ergebnis dieser Systemprüfung erfolgten ergänzend analytische Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungen.

7.3.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Nach Einschätzung der Revision handelt es sich bei der Fachabteilung Hilfe zur Pflege um einen organisatorisch gut aufgestellten Bereich, in dem Prozesse strukturiert und professionell ablaufen.

Vom Grundsatz her besteht ein angemessenes und wirksames Internes Kontrollsystem, um eine rechtmäßige Hilfestellung sicherzustellen. Folgenden Risiken wird nach Einschätzung der Revision aktuell nicht ausreichend begegnet:

- Eingabe eines falschen Personenkreisschlüssels (PKS) und damit Zuordnung des Falls zu einem falschen Kostenträger
- Neuanlage eines Heimes in der Fachsoftware durch einen Fallsachbearbeiter
- Großer Entscheidungsspielraum des Sachbearbeiters im Bereich der Schenkungsherausgabe und bei vertraglichen Ansprüchen

7.3.2 Analytische Prüfungshandlungen

Bei der analytischen Prüfungshandlung wurde die Entwicklung von Aufwand, Anzahl der Hilfeempfänger/innen (HE) und der Kennzahl „Kosten je Hilfeempfänger p. a.“ je Hilfeart für den Personenkreis über 65 Jahre für den Zeitraum 2013 – 2016 untersucht.

Entwicklung der Aufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Haushaltsjahr	2013	Veränderung 2013/2014	2014	Veränderung 2014/2015	2015	Veränderung 2015/2016	2016
Hilfe zur Pflege i.E. über 65 Jahre Gesamtbruttoaufwand in T-Euro	10.720		11.135		11.711		12.475
Anzahl der HE	902		923		950		964
Aufwand je HE p.a. in T-Euro	11,885	+1,5 %	12,064	+2,2 %	12,327	+5,0 %	12,941

Datenquelle: Jahres-Controllingberichte FB 50 2013-2016, PROSOZ-Daten

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld

Haushaltsjahr	2013	Veränderung 2013/2014	2014	Veränderung 2014/2015	2015	Veränderung 2015/2016	2016
Pflegewohngeld über 65 Jahre Gesamtbruttoaufwand in T-Euro	7.037		7.351		7.599		7.924
Anzahl der HE	1.049		1.079		1.096		1.129
Aufwand je HE p.a. in T-Euro	6,708	+1,6 %	6,813	+1,8 %	6,933	+ 1,2 %	7,019

Datenquelle: Jahres-Controllingberichte FB 50 2013-2016, PROSOZ-Daten

Der durchschnittliche Gesamtbruttoaufwand je HE pro Jahr – kurz „Aufwand je HE p.a.“ für die Hilfearten Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld ist in der Zeit von 2013 bis 2016 kontinuierlich gestiegen. Diese Entwicklung erklärt sich durch die steigenden Heimsätze und Pflegestufen und ist plausibel.

Entwicklung der Aufwendungen für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Haushaltsjahr	2013	Veränderung 2013/2014	2014	Veränderung 2014/2015	2015	Veränderung 2015/2016	2016
Grundsicherung i.E. über 65 Jahre Gesamtbruttoaufwand in T-Euro	1.110		1.168		1.212		1.101
Anzahl der HE	264		253		255		253
Aufwand je HE p.a. in T-Euro	4,205	+9,8 %	4,617	+3,0 %	4,753	-8,4%	4,352

Datenquelle: Jahres-Controllingberichte FB 50 2013-2016, PROSOZ-Daten

Bei der Hilfeart Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung fällt auf, dass der Aufwand je HE p.a. von 2014 zu 2015 wesentlich geringer ansteigt als noch im Vorjahr und von 2015 nach 2016 gar eine Abnahme feststellbar ist. Die einzige Erklärung für diese Entwicklung ist das steigende Einkommen der Hilfeempfänger. Es ergaben sich keine eklatanten, nicht deutbaren Auffälligkeiten.

7.3.3 Einzelfallprüfungen

Im Rahmen der Einzelfallprüfung von 16 Leistungsakten wurde festgestellt, dass die Hilfestellung grundsätzlich rechtmäßig erfolgt. Bei der Durchsicht, ob beim Elternunterhalt im Bereich der Hilfe zur Pflege die wirtschaftlichen Verhältnisse der unterhaltspflichtigen Kinder überprüft wurden, zeigte sich, dass die mögliche erneute Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht immer zeitnah durchgeführt wurde. Gemäß § 1605 BGB sind Verwandte in gerader Linie einander verpflichtet, auf Verlangen über ihre Einkünfte und ihr Vermögen Auskunft zu erteilen, soweit dies zur Feststellung eines Unterhaltsanspruchs oder einer Unterhaltspflicht erforderlich ist. Diese Auskunft kann alle zwei Jahre verlangt werden. In vier Fällen war nicht dokumentiert, ob ein Anspruch auf Witwenrente oder Scheidungsunterhalt besteht bzw. warum der titulierte Ehegattenunterhalt nicht weiter gezahlt wird.

Das jetzige Verfahren steht im Widerspruch zu den in der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen getroffenen Regelungen. Es wurde festgestellt, dass im Vorfeld einer Stundung die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner oftmals nicht geprüft werden. Außerdem werden bei rechtzeitiger Zahlung der vereinbarten Raten keine Stundungszinsen erhoben. Die Restforderung wird in der Regel sofort fällig, wenn der Schuldner mit mehr als einer Rate in Verzug gerät (und nicht bereits bei Überschreiten des Zahlungstermins um 15 Tage).

Die in der Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass getroffenen Entscheidungsbefugnisse sind nicht beachtet worden. Die internen Zuständigkeiten sind in Abhängigkeit der Höhe der Stundungsbeträge gestaffelt.

Die Buchführung erfolgt grundsätzlich rechtmäßig, effektiv und effizient.

7.3.4 Maßnahmen und Empfehlungen

Resultierend aus den Prüfungsergebnissen vereinbarte die Revision mit dem Fachbereich Soziales im Wesentlichen zwei Maßnahmen zur Verbesserung des IKS:

- Die Sachbearbeiter/innen dokumentieren auf der monatlichen Auswertung (Fälle mit Erreichen der Altersgrenze 65 Jahre) die vorgenommene Änderung des PKS in PROSOZ. Sollte keine Änderung des PKS notwendig sein (Bestandsschutzfall und damit Kostenträgerschaft weiterhin beim LWL), ist dies ebenso in der Liste zu dokumentieren. Die Fachabteilungsleitung wird die Eingaben in PROSOZ auf Stichprobenbasis kontrollieren.

- Zukünftig werden neue Heime ausschließlich von der zentralen Sachbearbeiterin (keine Fallbearbeitung) im System angelegt.

Beim Elternunterhalt sollte die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der unterhaltspflichtigen Kinder möglichst im Rhythmus von zwei Jahren durchgeführt werden. Um eine einheitliche Bearbeitung in der Festsetzung und Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen sicherzustellen, schlägt die Revision vor, diesen Bereich durch die auf Unterhalt spezialisierte Fachabteilung 50.2 wahrnehmen zu lassen.

Der Fachbereich Soziales wird klären, wie er in dem Aufgabengebiet Schenkungsherausgabeansprüche / vertragliche Ansprüche dem Anspruch an ein angemessenes IKS und der hausweiten Vorgabe zum Forderungsmanagement gerecht werden will:

- Beteiligung der Fachabteilungsleitung bei Schenkungsherausgabeansprüchen und Sachverhalten mit vertraglichen Ansprüchen, in denen der volle Wert nicht geltend gemacht wird, in der Form, dass das Vier-Augen-Prinzip beachtet und Vereinbarungen und Schuldanerkenntnisse – vorzugsweise durch die FAL – abgezeichnet werden (von der Revision formulierte Empfehlung)
- Hinsichtlich der Verzinsung, Überschreiten der Zahlungstermine und der Zuständigkeit bei Ratenzahlungen ist die Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen vom 21.11.2016 zu beachten (hausweite Regelung).

Die Revision stellte die Ergebnisse dem Fachbereich Soziales im Abschlussgespräch am 19.12.2017 vor. Insbesondere wurden die Ergebnisse der Prüfung und die daraus resultierenden Maßnahmen und Empfehlungen dargelegt und konstruktiv besprochen.

Zu den Maßnahmen mit Klärungsbedarf im Aufgabengebiet Schenkungsherausgabeansprüche und vertragliche Ansprüche sagte der Fachbereich Soziales eine Rückmeldung zu, wie künftig verfahren werden soll.

7.4 Produkt 05.03.02 Förderschulen des Kreises Borken

Anlass für die Prüfung des Produktes Förderschulen des Kreises Borken war insbesondere das hohe Finanzvolumen und die starke Personalfuktuation in den letzten Jahren. Ziel war es, Feststellungen zu treffen zur Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen an Dritte, Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Finanzierung, Zweckmäßigkeit der Abläufe und der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

Nach dem Auftaktgespräch am 18.11.2016, in dem die Revision die Schwerpunkte und Rahmenbedingungen der Fachprüfung vorstellte, wurde diese im Zeitraum Mitte November 2016 bis Mitte Februar 2017 mit Unterbrechungen durchgeführt.

Prüfungsgegenstand waren die Schülerfahrkosten, die Offene Ganztagschule (OGS), die Verpflegungskosten der Neumühlenschule, die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Förderschulen sowie die Überprüfung von Wareneingängen und -abrechnungen bei Lieferleistungen.

Die Revision hat untersucht, ob die IKS-Prinzipien Transparenz, Vier-Augen-Prinzip und Funktionstrennung eingehalten werden. Ergänzend wurden analytische Prüfungshandlungen vorgenommen und Einzelfälle auf Stichprobenbasis gezogen.

7.4.1 Schülerfahrkosten, insbesondere Schülerspezialverkehr

Die Geschäftsprozesse im Rahmen der Übernahme der Schülerfahrkosten wurden von der Revision aufgenommen. Die Vorgehensweise der Fachabteilung Schulverwaltung erscheint zweckmäßig und ist rechtlich vertretbar.

Näher betrachtet wurde die Abgrenzung zwischen der Nutzung des ÖPNV und des Schülerspezialverkehrs für die einzelnen Förderschulen gemäß der Schülerfahrkostenverordnung. Die individuelle Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten an den einzelnen Förderschulen ist nachvollziehbar. Zur Übernahme der Fahrkosten nach dem Besuch der OGS an der Brüder-Grimm-Schule liegt kein politischer Beschluss vor.

Ausgewertet wurde die Entwicklung der Schülerfahrkosten für den Zeitraum 2013 bis 2016. Lediglich an einer Förderschule wurde ein Anstieg der Kosten pro Schüler festgestellt. Der Anstieg resultiert aus Stundenplanänderungen und ist plausibel. Bei den anderen Förderschulen blieben die durchschnittlichen Kosten pro Schüler in den letzten Jahren fast unverändert bzw. sind gesunken. Da der Kreis Borken erst seit dem Schuljahr 2016/2017 Träger der Overbergschule ist, kann noch keine Aussage zur Entwicklung der Schülerfahrkosten an dieser Schule gemacht werden.

Auf der Grundlage der für das Schuljahr 2016/2017 abgeschlossenen Beförderungsverträge für den Schülerspezialverkehr wurde die Einhaltung des Vergaberechts geprüft. Auffällig war, dass für die bestehenden Linien überwiegend eine jährliche Verlängerung des bestehenden Beförderungsvertrages ohne Durchführung eines

neuen Vergabeverfahrens erfolgte. Dabei handelt es sich de facto um Neuverträge, für die ein Vergabeverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Festgestellt wurde zudem, dass die Beförderungsverträge nicht zeitnah in unterschriebener Form durch die Beförderungsunternehmen zurückgesandt wurden.

Stichprobenartig wurde die Abrechnung für einzelne Linien aufgrund der Beförderungsverträge und der Rechnungen geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Gründe für Änderungen bei der Abrechnung nicht ausreichend dokumentiert sind. Auf den Rechnungen für die Beförderung zur Overbergschule wird nicht vermerkt, dass eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt ist.

7.4.2 Offene Ganztagschule (OGS)

Die Kooperationsvereinbarung zwischen dem Kreis Borken und dem Betreuungsanbieter an der Brüder-Grimm-Schule (BGS) aus dem Jahre 2007 wurde hinsichtlich der getroffenen Finanzierungsregelungen untersucht und mit den tatsächlich erfolgten Zahlungen abgeglichen. Ergänzend wurde die Entwicklung der Gesamtkosten analysiert.

Schuljahr	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Gesamtkosten	81.173 €	90.179 €	125.550 €	133.445 €	137.902 €	152.029 €	153.972 €	161.626 €	210.092 €
Anzahl der Gruppen bzw. Kinder	(2 Gr./ 30 Kd)	(2 Gr./ 31 Kd)	(3 Gr./ 36 Kd)	(3 Gr./ 36 Kd)	(3 Gr./ 39 Kd)	(3 Gr./ 36 Kd)	(3 Gr./ 36 Kd)	(3 Gr./ 36 Kd)	(4 Gr./48 Kd)

Die gezahlten jährlichen Beträge an den Betreuungsanbieter stehen nicht in Einklang mit der im Mai 2007 unbefristet getroffenen Kooperationsvereinbarung zwischen dem Kreis Borken und dem Betreuungsanbieter. Die Kooperationsvereinbarung enthält keine Regelungen zur Kostentragung bei weiteren Gruppen und auch nicht zu Erhöhungen aufgrund von gestiegenen tatsächlichen Personalkosten und sonstigem Aufwand.

Vertragsänderungen zwischen dem Betreuungsanbieter und dem Kreis, die die Übernahme der tatsächlichen Kosten zum Inhalt hatten, wurden nicht schriftlich festgehalten. Ein Anpassungsvertrag wurde nicht aufgesetzt und die Dokumentation ist lückenhaft. Der Ausschuss für Bildung und Schule war nicht eingebunden. Bereits mit Erhöhung der Kosten an der BGS in 2009/2010 hätte ein Vergabeverfahren durchgeführt werden müssen.

Die im Zusammenhang mit außerunterrichtlichen Angeboten (OGS) an der Overbergschule zwischen dem Kreis Borken und dem bisherigen Betreuungsanbieter im Juli 2016 abgeschlossene Kooperationsvereinbarung wurde hinsichtlich der Einhaltung des Vergaberechts sowie der Angemessenheit der Finanzierungsregelung beleuchtet. Dazu gab es keine Anmerkungen. Die Kooperationsvereinbarung endet mit dem Schuljahr 2016/2017. Damit entfällt die vertragliche Grundlage, es ist ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Geprüft wurden des Weiteren die beim Land beantragten Zuwendungen für außerunterrichtliche Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich sowie für die Klassen 5 und 6 für das Schuljahr 2016/2017 auf Vollständigkeit. Die für die BGS in Gescher sowie für die neu seit dem Schuljahr 2016/2017 in die Schulträgerschaft des Kreises Borken übergegangene Overbergschule mit den Standorten Ahaus und Bocholt gestellten Anträge waren aus Sicht der Revision vollständig.

In Augenschein genommen wurden ebenso die Elternbeitragsregelung sowie die Abwicklung der Elternbeiträge ab dem Schuljahr 2016/2017. Aus Sicht der Revision erfolgt die Erhebung von Elternbeiträgen für den Bereich OGS nicht rechtskonform. Es existiert beim Kreis Borken keine Satzung für die Erhebung von Elternbeiträgen im Bereich OGS. Insofern fehlt es an der notwendigen Rechtsgrundlage zur Erhebung von öffentlich-rechtlichen Beiträgen. Allerdings werden die praktizierten Modalitäten - analog zu den Elternbeitragsregelungen im Fachbereich Jugend und Familie (Satzung über die Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen (Elternbeitragssatzung)) - als angemessen bewertet.

Stichprobenweise wurden sechs Fallakten daraufhin geprüft, ob die Elternbeiträge nachvollziehbar berechnet und korrekt gebucht wurden. Neben Schwächen in der Dokumentation wurde festgestellt, dass die Einkünfte nicht periodengerecht zugeordnet wurden.

7.4.3 Verpflegungskosten Neumühlenschule

Bis einschließlich Schuljahr 2015/2016 wurde vom Kreis ein nicht kostendeckender Beitrag von 2,50 Euro je Mittagessen berechnet. Die vom Kreis vorzufinanzierenden Mittagessen wurden bis Ende 2015 mit 2,95 Euro je Mittagessen veranschlagt. Seit 2016 betragen die Kosten 3,20 Euro, dies entspricht einer Steigerung um 8,5 %.

Bis Ende September 2016 wurde in Abstimmung zwischen der Fachabteilung Schulverwaltung und der Schule weiterhin der bisherige Verpflegungskostenbeitrag von 2,50 Euro zugrunde gelegt, seit Oktober 2016 werden kostendeckend 3,20 Euro berechnet. Die Erhebung eines kostendeckenden Verpflegungskostenbeitrages an der Neumühlenschule erfolgt – auch vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung der Förderschulen (kostendeckender Beitrag an der Brüder-Grimm-Schule sowie an der Overbergschule) – nun sachgerecht.

Die bisherige Übernahme von Kostenpositionen für die Neumühlenschule auf freiwilliger Basis (Schulmilch/Wasser) ohne Refinanzierung über Verpflegungskostenbeiträge wurde zum Schuljahr 2016/2017 eingestellt.

Zu den Verpflegungskostenbeiträgen besteht keine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Borken und den Personensorgeberechtigten (privatrechtliche Regelung). Zudem wurde festgestellt, dass in Einzelfällen nicht korrekt gebucht wurde.

7.4.4 Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Förderschulen

Untersucht wurde die Kostenbeteiligung der Kommunen an den ungedeckten Kosten der Förderschulen in Trägerschaft des Kreises Borken. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Overbergschule (Förderschule Lernen) und den sonstigen Förderschulen. Während vom Grundsatz her ungedeckte Kosten im Kreishaushalt – somit auch die des Produktes Förderschulen – über die allgemeine Kreisumlage refinanziert werden, hat der Kreis Borken mit dem Finanzierungsmodell für die Overbergschule ab dem 01.08.2016 einen neuen Weg beschritten. Vor dem Hintergrund einer gerechten Kostenbeteiligung der Kommunen hat sich der Kreis Borken dazu entschieden, die verbleibenden Kosten aus dem Schulbetrieb der Overbergschule auf die Wohnortkommunen der SchülerInnen umzulegen. Hierzu wurde mit den Kommunen im Kreis – außer Vreden – im Sommer 2016 ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen. Dieser wurde von der Revision insbesondere darauf geprüft, ob alle Ertrags- und Aufwandspositionen berücksichtigt werden und keine Doppelfinanzierung vorliegt. Das Verfahren und die getroffenen Regelungen sind transparent und gut nachvollziehbar.

Abstimmungsgespräche mit den Kommunen im Kreis Borken sind im Vorfeld umfangreich erfolgt. Der Ausschuss für Bildung und Schule des Kreises Borken wurde am Prozess der Übernahme der Schulträgerschaft für die Overbergschule durch den Kreis Borken umfassend beteiligt und informiert, so auch bezüglich der Kosten und deren Finanzierung.

Der verständlich formulierte Vertrag zur Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen an den Kosten der Overbergschule ist sachgerecht und rechtskonform. Er enthält alle notwendigen Regelungen, um die Kostenbeteiligung und die Abrechnung mit den Wohnortkommunen sicherzustellen. Geregelt sind auch der mögliche Fall der Beendigung der Schulträgerschaft und daraus folgende Konsequenzen.

Bei der Abrechnung mit den Wohnortkommunen wird entsprechend den Anforderungen des NKF auf Erträge und Aufwendungen abgestellt. Die Kommunen im Kreis werden an den verbleibenden Kosten auf der Grundlage der Schülerzahlen aus dem jeweiligen Wohnort beteiligt. Dieser Abrechnungsschlüssel ist verursachungsgerecht.

Eine Regelung zur finanziellen Beteiligung der Wohnortkommunen für SchülerInnen aus Nachbarkreisen, die die Overbergschule besuchen, besteht zurzeit nicht.

Für eine vollständige Spitzabrechnung mit den Wohnortkommunen im Kreis ist sicher zu stellen, dass sämtliche mit der Overbergschule zusammenhängenden Erträge und Aufwendungen korrekt gebucht werden.

Im Falle einer Investition und Finanzierung über die investive Schulpauschale ist durch Berücksichtigung der Erträge aus Auflösung des Sonderpostens sichergestellt, dass keine Doppelfinanzierung erfolgt.

Bezogen auf den konsumtiven Teil der Schulpauschale konnte nach Rücksprache der Revision mit dem Fachdienst Finanzen festgestellt werden, dass im Produkt 03.05.02 – Förderschulen – keine Doppelfinanzierung erfolgt.

Die Schlüsselzuweisungen und Mittel aus der Schul- und Bildungspauschale wurden für 2016 und 2017 noch an die bisherigen Schulträger geleistet auf Basis der Schülerzahlen des Vorjahres. Nach § 4 des Vertrages sind diese für 2016 (anteilig 5/12) und 2017 an den Kreis Borken weiterzuleiten. Die Berechnung des Fachdienstes Finanzen ist nachvollziehbar. Es werden zutreffend verschiedene Fallkonstellationen berücksichtigt (Abundanz bzw. keine FörderschülerInnen). Ab 2018 erhält der Kreis diese Zuweisungen direkt vom Land.

7.4.5 Überprüfung von Wareneingängen und –abrechnungen bei Lieferungen

Der Ablauf von der Auftragsvergabe über die Lieferung der Ware bis zur Buchung der Rechnung wurde aufgenommen. Die Einhaltung des Vergaberechts wurde hier nicht geprüft. Diese war – sofern Ausschreibungen erfolgt waren – im Vorfeld erfolgt.

Im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung an verschiedenen Förderschulen wurde im Wesentlichen folgendes festgestellt:

- Der Umgang mit den Allgemeinen Geschäftsbedingungen ist zum Teil nicht korrekt. Lieferungs- und Zahlungsbedingungen wurden erst mit dem Auftragschreiben übersandt.
- Die Regelungen der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken (z.B. Vier-Augen-Prinzip) wurden in einigen wenigen Fällen nicht umgesetzt.
- Gebuchte Rechnungen wurden stichprobenartig auf Ordnungsmäßigkeit der Buchführung geprüft. In einigen Fällen wurde nicht korrekt gebucht.

7.4.6 Maßnahmen und Empfehlungen

Aus den Prüfergebnissen leitete die Revision folgende wesentliche Maßnahmen und Empfehlungen ab:

- Zur Übernahme von Rückfahrkosten nach Besuch der OGS sollte zukünftig ein Beschluss des Ausschusses für Bildung und Schule eingeholt werden (freiwillige Leistungen).
- Die Abrechnung der Schülerfahrkosten sollte in den Vertragsakten nachvollziehbar dokumentiert werden.
- Vor dem Hintergrund des zwischenzeitlich starken Anstiegs des Auftragswertes (Kosten für Betreuungsleistungen) an der BGS sollte bereits für das Schuljahr 2017/2018 ein Vergabeverfahren durchgeführt werden. An der Overbergschule ist für das Schuljahr 2017/2018 ein Vergabeverfahren durchzuführen.

- Für die Erhebung der Elternbeiträge ist eine OGS-Satzung zu verfassen und von der Politik verabschieden zu lassen.
- Es sollte eine verbindliche Vereinbarung über die Erhebung von Verpflegungskostenbeiträgen zwischen dem Kreis und den Personensorgeberechtigten geschlossen werden.
- Für den Fall, dass künftig Schüler/innen aus Nachbarkreisen in die Overbergschule aufgenommen werden, sollte vorab eine Regelung der finanziellen Beteiligung mit den betroffenen Wohnortkommunen getroffen werden.
- Zukünftig sind bei Auftragsvergaben das Vergaberecht einschl. der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken einzuhalten.
- Die ordnungsmäßige Buchung der Rechnungen ist sicherzustellen.

Die Revision stellte die Ergebnisse dem Fachbereich Bildung, Schule, Kultur und Sport im Abschlussgespräch am 30.03.2017 vor. Seitens der Facheinheit wurde zu den Schülerfahrkosten mitgeteilt, dass bereits ein Vergabeverfahren entsprechend der Empfehlung für die Schülerbeförderung zur Brüder-Grimm-Schule läuft. Für die Hans-Christian-Andersen-Schule sei eine Ausschreibung für das 2. Halbjahr des Schuljahres 2017/2018 und für die Neumühlenschule zum Schuljahr 2018/2019 vorgesehen.

Es wurde zwischen Revision und Facheinheit vereinbart, die notwendige Ausschreibung für die Offene Ganztagschule an der Brüder-Grimm-Schule aus zeitlichen Gründen erst zum Schuljahr 2018/2019 durchzuführen.

Die Facheinheit sicherte zu, die gemeinsam besprochenen Empfehlungen und Maßnahmen umzusetzen.

7.5 Produkt 06.03.01 Naturschutz und Landschaftspflege

Anlass für die Fach-/Vorprüfung war die Verpflichtung des Kreises Borken, die kommunale Vorprüfung nach § 100 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung (LHO) durchzuführen. Die Prüfung wurde in der Prüfungsplanung 2017 als Prüfungsthema festgelegt, da die letzte Prüfung für diesen Bereich im Jahre 2006 durchgeführt wurde.

Ziel der Prüfung war es, Feststellungen zur Rechtmäßigkeit der Ausstellung von Reitkennzeichen sowie der Erhebung von Gebühren (einschl. Auslagen) und Reitabgaben zu treffen. Zudem war die Beschaffung von Kennzeichen und Reiterplaketten Gegenstand der Prüfung.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob in dem Geschäftsprozess die Grundsätze des Internen Kontrollsystems (Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung und Transparenz) eingehalten wurden. Darüber hinaus wurden analytische Prüfungshandlungen vorgenommen und 50 Einzelfälle geprüft. Resultierend aus den Feststellungen wurden verschiedene Maßnahmenempfehlungen entwickelt.

In einem Auftaktgespräch mit der Leiterin des Fachbereichs Natur und Umwelt und der zuständigen Fachabteilungsleiterin am 03.08.2017 stellte die Revision die Zielsetzung, die Prüfungsgegenstände und den Prüfungsablauf vor. Die Prüfung wurde mit Unterbrechungen in der Zeit von Ende August bis Anfang Oktober 2017 durchgeführt.

7.5.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Es wurde festgestellt, dass dem Grundsatz der Funktionstrennung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Die buchungsberechtigte Person für den Bereich Reitabgaben als auch alle anderen Beschäftigten im Fachbereich mit Nutzungsrechten für das eingesetzte Fachverfahren KOMVOR verfügen gleichzeitig über Administratorenrechte.

Ein schriftliches Berechtigungskonzept für KOMVOR liegt nicht vor.

7.5.2 Analytische Prüfungshandlungen

Rechnungsnachweisungen Reitabgaben gegenüber dem Land NRW

Das Finanzministerium NRW hat durch Runderlass vom 21.10.2009 vorgegeben, dass jede rechnungslegende Kasse für jedes Kapitel eine Rechnungsnachweisung aufzustellen hat. Hinsichtlich der Summe ist die Rechnungsnachweisung für das Jahr 2016 korrekt.

Für die Jahre 2013 bis 2016 wurden folgende Ist-Einnahmen erzielt:

2013 Euro	2014 Euro	2015 Euro	2016 Euro
20.347,00	20.317,50	20.520,50	22.995,00

Die Einnahmeentwicklung zeigt, dass sich die Einnahmen in den Jahren 2013 bis 2015 kaum verändern und in 2016 eine Steigerung von rd. 12 % zu verzeichnen ist. Damit einher geht ein Anstieg der für das Jahr 2016 bestellten Reiterplaketten.

Der Versuch des Abgleichs der Revision zwischen den ausgegebenen Plaketten für das Jahr 2016 und den Kurzkennzeichen mit der vereinnahmten Reitabgabe führte nicht zum Erfolg. Dies liegt daran, dass nicht in allen Fällen Vermerke vorliegen, wenn Plaketten erneut versandt wurden.

Gebühren für die Kennzeichen und Reiterplaketten

Die Gebühren für die Ausstellung von Reiterkennzeichen und Reiterplaketten betragen gemäß der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW

- für das vollständige Kennzeichen (Tafeln und Aufkleber) 10,00 Euro
- für die jährlich zu erneuernden Aufkleber 5,00 Euro

Für die Jahre 2014 bis 2016 sind folgende Gebühreneinnahmen zu verzeichnen:

	2014 Euro	2015 Euro	2016 Euro
Automatische Verlängerung	3.498,00	3.956,50	4.130,50
Unterjährig	1.998,50	1.561,00	1.949,00
Gesamt	5.496,50	5.517,50	6.079,50

Bei den Gebühreneinnahmen zeigt sich ebenfalls, dass sich die Einnahmen von 2014 nach 2015 kaum verändern und in 2016 eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von rd. 10 % zu verzeichnen ist.

Auslagen Kennzeichen und Reiterplakette

Für die Kennzeichen und Reiterplaketten werden zusätzlich Auslagen erhoben. Der Fachbereich Natur und Umwelt macht für die Kennzeichen Auslagen von 4,00 Euro und für die Plaketten 0,50 Euro geltend.

Die Kosten für die Kennzeichen sind bereits jetzt nicht mehr kostendeckend. Die Versandkosten bleiben bei den Auslagen unberücksichtigt.

7.5.3 Einzelfallprüfungen

Bei der stichprobenhaften Prüfung der Daten (50 Fälle), die in KOMVOR erfasst sind, konnte im Vergleich mit den Kassenkonten festgestellt werden, dass die Reitabgaben und Gebühren in richtiger Höhe ordnungsgemäß festgesetzt und gebucht wurden.

Festgestellt wurde, dass Ende 2016 die Plaketten für 2017 verschickt wurden, obwohl die Forderung in dem geprüften Fall für das Jahr 2016 noch offen war. Eine Überprüfung, ob alle zum Soll gestellten Reitabgaben tatsächlich beglichen wurden, hatte im Vorfeld nicht stattgefunden. Aufgrund des Hinweises der Revision konnte vor Versand der Plaketten für das Jahr 2018 die Begleichung ausstehender Forderungen vorab geprüft werden. Bei der automatischen Verlängerung die Plaketten werden diese solange an den Antragsteller versandt, bis sie diesem Vorgehen widersprechen.

7.5.4 Beschaffung von Kennzeichen und Reiterplaketten

Die Prüfung einer Vergabe für Reitkennzeichen und Reiterplaketten zeigte, dass die VOL/A und die Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken in einigen Punkten nicht beachtet wurden (Aufforderung von mindestens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe, Eintragung der Vergabe in die hausweite digitale Vergabeliste, Vieraugenprinzip).

7.5.5 Maßnahmen und Empfehlungen

Resultierend aus den Prüfungsergebnissen entwickelte die Revision folgende Maßnahmenempfehlungen:

- Für die Nutzung des Fachverfahrens KOMVOR sollte ein schriftliches Berechtigungskonzept erstellt werden. Dem Grundsatz der Funktionstrennung zwischen Buchung und Administration ist gerecht zu werden.
- Der Versand verloren gegangener Plaketten sollte dokumentiert werden. Die erteilten Plaketten sollten im Rahmen einer externen Kontrolle mit den erzielten Reitabgaben abgeglichen werden.
- Es sollten mindestens kostendeckende Auslagen erhoben werden; die Versandkosten sollten berücksichtigt werden.
- Vor Versand der Plaketten im Rahmen der automatischen Verlängerung sollte sichergestellt sein, dass die Antragsteller auch die Reitabgaben, die Verwaltungsgebühren und die Auslagen für das laufende Jahr bezahlt haben.
- Bei der Beschaffung von Kennzeichen und Reiterplaketten ist das Vergaberecht zu beachten.

Im Abschlussgespräch am 23.10.2017 wurden die Ergebnisse vorgestellt und die Empfehlungen konstruktiv besprochen.

7.6 Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung

Seit der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 sind über zehn Jahre vergangen. Anlass für die Revision, sich näher mit der Werthaltigkeit von Anlagegütern und deren Fortführung in der Anlagenbuchhaltung zu befassen.

7.6.1 Straßenunterhaltungsmanagement

Damit die in der Anlagenbuchhaltung erfassten Straßen, Radwege und Brücken ihren Wert erhalten, ist deren laufende Pflege und Instandsetzung notwendig. Nur so kann sichergestellt werden, dass die zugrunde gelegten Nutzungsdauern erreicht werden. Wird die Pflege, Wartung und Instandsetzung vernachlässigt, kann dies zu einer über die lineare Alterswertminderung hinausgehende Wertminderung führen.

Ziel der Fachprüfung war es, Feststellungen zu treffen zur Ordnungsmäßigkeit des Straßenunterhaltungsmanagements von der Schadensfeststellung bis zur Durchführung der konsumtiven Straßenbaumaßnahme. Der zugrunde liegende Geschäftsprozess wurde besonders in den Blick genommen und darauf geprüft, ob ein angemessenes und funktionierendes Internen Kontrollsystems (IKS) eingesetzt wird.

Der erste Schritt: Die Prozessanalyse

Als Grundlage für die Prüfung wurde im ersten Schritt der Geschäftsprozess aufgenommen und analysiert. Damit einhergehend wurden drei Einzelfälle von der Schadenserfassung bis zur Umsetzung der konsumtiven Maßnahme nachvollzogen.

Das Straßenunterhaltungsmanagement des Kreisbetriebes erreicht eine gute Qualitätssicherung durch eine regelmäßige Schadenserfassung, einheitliche Bewertungsmethoden und vollständige und korrekte Erfassung der Schäden in der Straßendatenbank. Zudem erfolgt eine sinnvolle Einteilung der Straßen nach Verkehrsbelastung. Alle Eingangsdaten werden stetig aktualisiert und das Schadensentwicklungsmodell ist in sich schlüssig. Bis zur Ausgabe der Prioritätenliste ist das System transparent. Bei der Schadenserfassung und –eingabe sollte zur Vermeidung von Übertragungsfehlern das Vier-Augen-Prinzip gelebt werden. Die Entscheidung über die Aufnahme von Maßnahmen in den Haushaltsplan ist nicht transparent und wird den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Dokumentation nicht gerecht. Wenn Maßnahmen aufgrund unterschiedlicher, nachvollziehbarer Randbedingungen über mehrere Jahre nicht durchgeführt werden, erfolgt kein Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung. Der bilanzielle Wert ist dann möglicherweise zu hoch ausgewiesen.

Für die drei Einzelfälle konnten die Prozessschritte von der Schadenserfassung über die Einteilung nach Verkehrsbelastungszahlen bis hin zur Schadensentwicklung und Abbildung in der Prioritätenliste nachvollzogen werden. Eine Dokumentation zur Festlegung der Maßnahmen 2017 lag nicht vor.

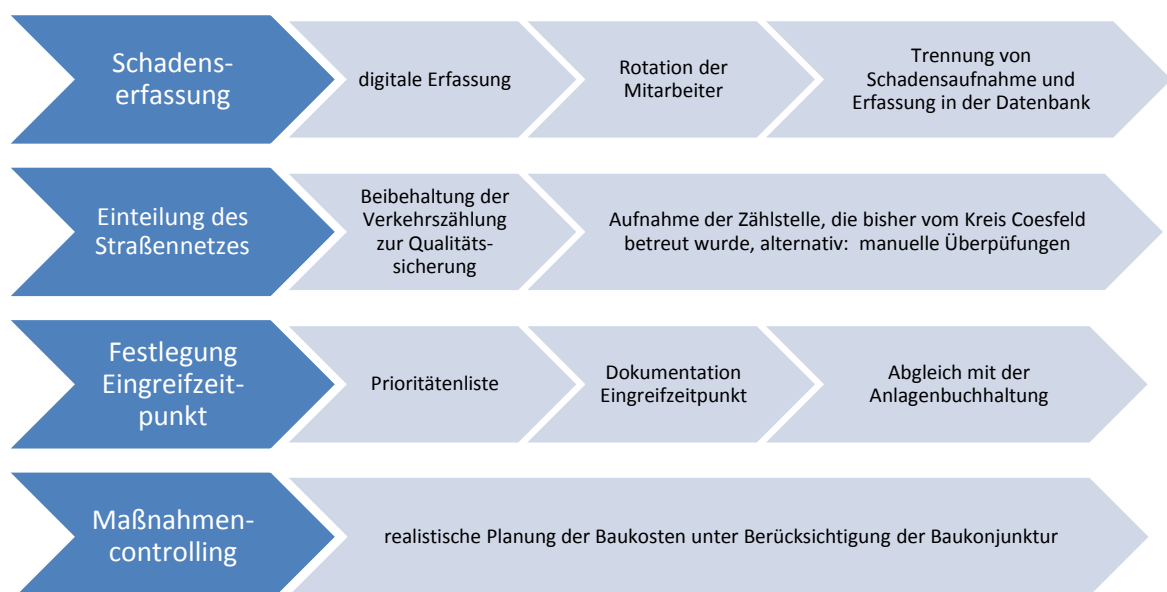
Die Maßnahmen wurden wie im Straßenbericht 2017 vorgesehen ausgeschrieben, die Aufträge sind vergeben und größtenteils umgesetzt. Die Aufbaudaten und Zustände sind in der Straßendatenbank aktualisiert. Die Erkenntnisse aus den drei Baumaßnahmen werden in die Kalkulationen für 2018 einfließen.

Der zweite Schritt: Die Risikobewertung

Dazu wurde im Abgleich der Straßendatenbank mit den Straßenberichten eine offene Postenliste 2017 aufgestellt. Deren Auswertung zeigt, dass kein Instandhaltungstau bei den Kreisstraßen zu erwarten ist. Es sind nur 12 offene Posten zu verzeichnen. Insgesamt beläuft sich die mögliche bilanzielle Überbewertung aufgrund der ausstehenden Instandsetzungen auf rd. 1,3 Mio. Euro. Dazu wurden für alle Maßnahme die zu erwartenden Baukosten aufsummiert. Bei einem aktuellen Buchwert kleiner als den Baukosten wurde der aktuelle Buchwert zugrunde gelegt. Der Bilanzposten 1.2.3.5 Straße, Wege, Plätze belief sich im Jahresabschluss 2016 auf rd. 152,0 Mio. Euro. Die mögliche bilanzielle Überbewertung umfasst damit 0,8 % des Bilanzwertes. Es wird als ausreichend erachtet, die offenen Posten in den nächsten Jahren sukzessive zu anzugehen.

Der dritte Schritt: Der optimierte Prozessablauf

Der bisherige Prozessablauf ist in Teilen mit Schwächen und Risiken behaftet. Gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreisbetriebs wurde ausgehend von den Erkenntnissen aus der Aufarbeitung des Ist-Zustandes ein standardisierter Projektablauf erarbeitet. Dieser optimierte Prozessablauf wurde in vier markante Projektphasen mit ihren jeweiligen Arbeitsschritten untergliedert. Die nachfolgende Grafik informiert in komprimierter Form über den vereinbarten Geschäftsprozess:



Im Zuge der Haushaltsplanung für das jeweils kommende Jahr wird die vom Kreisbetrieb aufgestellte Prioritätenliste der Revision mit dem Entwurf des Straßenberichtes zugesandt. Durch eine Kennzeichnung der Maßnahmen, die nicht in den Straßenbericht aufgenommen werden, kann die Revision eine Differenzierung zu den Maßnahmen im Straßenbericht vornehmen. Mit einer kurzen sachlichen Begründung ist die Entscheidungsfindung zur Aufnahme von Maßnahmen in den Straßenbericht ausreichend dokumentiert und transparent. Spätestens vier Jahre nach Erreichen des Warnwertes in der Straßendatenbank ist eine Instandsetzung erforderlich und die Maßnahme in den Haushaltsplan und Straßenbericht aufzunehmen. Ausnahmen von dieser Regel sind nur in begründeten Einzelfällen nach Abstimmung mit der Revision möglich.

Wird die im Haushalt geplante Maßnahme im laufenden Haushaltsjahr nicht durchgeführt, läuft das System der Rückstellungsbildung an und in theoretisch weiteren drei Jahren als „übertragene Ermächtigung“ ist der Bilanzposten im vierten Jahr bzw. acht Jahre nach Erreichen des Warnwertes außerplanmäßig abzuschreiben.

Weitere wichtige Aspekte bei der Betrachtung des Projektablaufes waren die Dokumentation der Schadenserfassung und deren mögliche Digitalisierung zur Reduzierung des Arbeitsaufwandes und der Vermeidung von Übertragungsfehlern.

Die Umsetzung des vereinbarten optimierten Prozessablaufs soll mit dem Haushalt 2018 starten. Der Kreisbetrieb, der Fachdienst Finanzen und die Revision werden sich zu den Maßnahmen, die in den Haushalt aufgenommen werden, abstimmen.

Fazit

Dem Kreisbetrieb kann ein angemessenes und funktionierendes internes Kontrollsystem zum Straßenunterhaltungsmanagement testiert werden. Optimierungen zum Vier-Augen-Prinzip und zur Dokumentation sind im Prozessablauf eingearbeitet. Die Verbindung zur Anlagenbuchhaltung wurde geschaffen. Die Umsetzung für 2018 ist abgestimmt.

7.6.2 Fortführung der Anlagengüter in der Anlagenbuchhaltung

Ziel war es, Feststellungen zu treffen zur Ordnungsmäßigkeit der Fortführung der Anlagengüter Straßen und Radwege in der Anlagenbuchhaltung. Schwerpunkte bildeten die Aktivierung von investiven Deckenbaumaßnahmen und Kreisverkehren. Anlass waren die Feststellungen zum Jahresabschluss 2016.

Die nötigen Korrekturen zu den Feststellungen aus dem Jahresabschluss infolge von Umstufungen, Abgängen, Trassenänderungen, Umbenennungen und Bilanzierung investiver Deckenbaumaßnahmen sind zwischen den Fachbereichen Finanzen und Kreisbetrieb abgestimmt und erledigt. Organisatorisch wird in Zukunft eine grundsätzliche Meldung der oben genannten Änderungen vorgesehen. Ein Formular zur Beantragung von Anlagenkarten bildet ein wesentliches Instrument im Zuge der Bilanzierung von Straßen und Radwegen, welches in Zukunft effektiver genutzt werden soll. Die

Erarbeitung von Musterbögen und die Einführung eines Vier-Augen-Prinzips unter Einbeziehung des jeweiligen Bauleiters und der Facheinheitsleitung wurde der Revision zugesagt.

Investive Deckenbaumaßnahmen

Der Kreisbetrieb, der Fachdienst Finanzen und die Revision legten fest, dass grundsätzlich nur ein Anlagengut pro Straßenabschnitt existieren kann. Dabei können neue investive Deckenbaumaßnahmen sowohl vorhandenen Straßenabschnitten zugeschrieben werden als auch, sofern durch neue Deckenbaumaßnahmen sinnvollere Abschnitteinteilungen entstehen, die alten Anlagennummern aufgelöst werden.

Bei der Korrektur 2016 sowie die Aktivierung 2017 waren sowohl die eine wie auch die andere Vorgehensweise im Einzelfall zielführend. Eine analoge Vorgehensweise für investive Deckenbaumaßnahmen im Kreuzungsbereich wurde vereinbart. Im Laufe des Jahres 2017 konnten die Altfälle zu 100% (ohne Abschreibungskorrektur) aufgearbeitet werden. Eine Korrektur der Abschreibungen ist nicht vorgesehen.

Kreisverkehre

Oft entstehen durch neue Kreisverkehre völlig neue Bezeichnungen der Straßen. Die Abschnitte werden dann kreuzenden Kreisstraßen zugeordnet. Veränderungen bei vorhandenen Abschnitten, die im Zusammenhang mit dem Bau von Kreisverkehren entstehen, werden aktuell nicht an den Fachdienst Finanzen gemeldet. Grundsätzlich werden heute alle Kreisverkehre als neues Anlagengut einzeln erfasst. In der Eröffnungsbilanz wurden die Kreisverkehre den jeweiligen Straßenabschnitten zugeschlagen. Damit gab es nach der Eröffnungsbilanz einen Wechsel in der Bilanzierung von Kreisverkehren. Im Abschlussgespräch wurde folgende Bilanzierung festgelegt: Neue Kreisverkehre sollten künftig immer als eigene Anlage bilanziert werden. Es wird eine genaue Festlegung der Bezeichnung der Kreisverkehre in der Anlagenkarte vereinbart.

Fazit

Die Feststellungen aus dem Jahresabschluss wurden korrigiert. Die Anzahl weiterer Altfälle war überschaubar und eine Korrektur konnte bereits durchgeführt werden.

Es wurden tragfähige Vereinbarungen zum künftigen Umgang mit investiven Deckenbaumaßnahmen und Kreisverkehren in der Anlagenbuchhaltung getroffen. Die Aufnahme in die Bilanzierungsrichtlinie erfolgt im Zusammenhang mit der nächsten Überarbeitung.

Wichtig für die korrekte Bilanzierung ist eine automatisierte Buchungssoftware, in der der erweiterte Anlagenspiegel automatisch generiert wird. Eigenbelege müssen als Anordnungsbeleg dokumentiert werden können und ein Leserecht in der Anlagenbuchhaltung bei weiterer dezentraler Buchung ist unabdingbar. Dieses sollte bei der Anschaffung einer neuen Finanzsoftware berücksichtigt werden.

7.7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)

Dem Kreis Borken wurde mit Bescheid vom 08.10.2015 Fördermittel gemäß § 7 Abs. 2 des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW) in Höhe von 8.150.963,51 Euro bereitgestellt. Der Eigenanteil der Kommunen an den förderfähigen Kosten einer Maßnahme beträgt mind. 10 Prozent.

Gemäß den Förderbestimmungen ist die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch die örtliche Rechnungsprüfung zu bestätigen.

Der Durchführungszeitraum wurde zwischenzeitlich vom 31. Dez. 2018 auf den 31. Dez. 2020 (vollständige Abnahme) verlängert (§ 5 KInvFG).

7.7.1 Eigene Maßnahmen des Kreises Borken

Fenstererneuerung der Integrativen Kindertagesstätte des Kreises Borken

Die Revision hat die vom Fachdienst Finanzen vorgelegten Belege auf zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel geprüft.

Zur Vermeidung von Förderrisiken wurde in Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzen zudem - und damit über die Anforderung des Fördergebers hinaus - geprüft, ob bei allen erteilten Aufträgen das Vergaberecht beachtet wurde.

Im Ergebnis hat die Revision die zweckentsprechende Verwendung der Mittel in folgendem Umfang bestätigt:

Gesamtkosten: 160.190,81 Euro

Eigenmittel: 16.019,08 Euro

7.7.2 Maßnahmen Dritter

Flugplatz Stadtlohn-Vreden

Der Maßnahmenträger wurde bereits in einem frühen Stadium der Durchführung der Baumaßnahme „Barrierefreie Neugestaltung von Außenanlagen am Flugplatz Stadtlohn-Vreden“ durch die Revision unterstützt. Hierzu gehörte auch die fachliche Begleitung der Vergabeverfahren.

Obwohl vom Fördergeber nicht zwingend gefordert, wurde neben der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel auch die Abrechnung der Baumaßnahme zur Vermeidung von Förderrisiken geprüft.



Gesamtkosten: 83.803,29 Euro

Mittel anderer Träger: 8.380,33 Euro

Eigenmittel: 7.542,30 Euro

Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel konnte durch die Revision bestätigt werden.

Spielbus DRK

Auch der Ankauf und Umbau eines gebrauchten Busses zur Kinderbetreuung in besonderen Fällen für die Kinder aus Flüchtlingsfamilien und vergleichbaren Lebenslagen vor der Einschulung gehört zu den Maßnahmen, die aus Mitteln des Kommunalen Investitionsförderungsgesetzes gefördert werden.

Gesamtkosten: 50.133,08 Euro

Mittel anderer Träger: 5.013,31 Euro

Eigenmittel: 4.522,77 Euro

Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel konnte durch die Revision bestätigt werden.

7.8 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2016

Die Revision führte in 2016 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.

7.8.1 Produkt 01.01.01 Hilfe zum Lebensunterhalt

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen einschließlich des Internen Kontrollsystems.

Zu zwei Feststellungen war der aktuelle Sachstand bei der Revision bereits bekannt. So wurde der in einem Fall festgestellte Einnahmeausfall von rd. 18.000 Euro der Eigenschadenversicherung gemeldet. Das Verfahren läuft noch, die Revision ist über den Kreisbetrieb als federführende Stelle für die Bearbeitung von Versicherungsschäden eingebunden.

In einem weiteren Fall war vereinbart worden, im Rahmen einer Neubegutachtung zu prüfen, ob heute die Tatbestandsvoraussetzungen des § 53 SGB XII (Eingliederungshilfe) vorliegen und damit der Landschaftsverband Westfalen-Lippe zuständig wird. Hierzu hatte der Fachbereich Soziales bereits mit Email vom 18.04.2017 mitgeteilt, dass die Überprüfung laut dem Fachbereich 53 zu keiner anderen Hilfeart führt.

Zu den noch offenen Punkten gab der Fachbereich Soziales der Revision mit Email vom 19.12.2017 eine Rückmeldung. Die wesentlichen Punkte:

- Die in einem Fall erfolgte Überzahlung des kostenerstattungspflichtigen Trägers in Höhe von 728,01 Euro hat der Fachbereich Soziales zurückgezahlt.
- In einem anderen Fall hatte die kostenerstattungspflichtige Kommune am 12.09.2016 eine überhöhte Kostenzusage gegeben und den zu hohen Betrag am 07.07.2017 überwiesen. Der Fachbereich Soziales will den zu viel gezahlten Betrag in Höhe von 6.473,21 Euro behalten mit der Begründung, dass die Kommune von einer Ausschlussfrist und/oder Verjährung keinen Gebrauch gemacht hat.

Die Revision weist darauf hin, dass gem. § 112 SGB X zu Unrecht erfolgte Erstattungen zurück zu erstatten sind. Dabei spielt es keine Rolle, dass bei Rückzahlung des überzahlten Betrages dem Kreis Borken ein Schaden entsteht, den er durch die verspätete Geltendmachung des Erstattungsanspruchs selbst verursacht hat. Der Schaden würde der Eigenschadenversicherung gemeldet. Im Übrigen kommt der Hinweis auf die Verjährung nicht zum Zuge. Der Anspruch der Kommune verjährt erst in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Erstattung zur Unrecht erfolgt ist.

7.8.2 Produkt 02.03.02 Familienunterstützende Hilfen

Gegenstand der durchgeführten Fachprüfung war die Gewährung von Familienunterstützenden Hilfen (Tagesgruppen, Flexible Erziehungshilfen, Jugendsozialarbeit), die Abrechnung mit den freien Trägern sowie die Beachtung des internen Leitfadens für die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Fachbereich Jugend und Familie. Im Ergebnis wurden verschiedene Empfehlungen gegeben und Vereinbarungen zum Umgang getroffen.

Mit Stellungnahme vom 05.10.2017 informierte der Fachbereichsleiter über die Umsetzung der Maßnahmen.

- Der Soziale Dienst wurde auf die Bedeutung des Leitfadens für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nochmals hingewiesen und sensibilisiert. Sofern von den intern aufgestellten Regelungen in begründeten Einzelfällen abgewichen wird, sollen die Gründe hierfür künftig nachvollziehbar in der Akte dokumentiert werden. Der Leitfaden wird entsprechend ergänzt.
- Auffällige Kostenentwicklungen hatte der Fachbereich Jugend und Familie aufbereitet, die dargelegten Ursachen sind nachvollziehbar.

Aus Sicht der Revision ist die Nachschau der Fachprüfung damit abgeschlossen.

7.8.3 Produkt 07.01.03 Zulassungsstelle – KBA-Gebühren

Die Revision hatte in 2016 die durch die Fachabteilung Zulassungsstelle selbst ermittelte Überzahlung von KBA-Gebühren geprüft. Hintergrund war, dass das KBA im Zusammenhang mit der Geltendmachung einer Rückzahlung das Testat der örtlichen Rechnungsprüfung forderte. Im Ergebnis hat die Revision den Gesamtbetrag überzahlter KBA-Gebühren in Höhe von 276.658,20 Euro für den Zeitraum 01.01.2010 – 31.12.2015 testiert. Die Forderung wurde noch für das Haushaltsjahr 2016 zum Soll gestellt.

Mit Email vom 15.12.2017 informierte die Fachbereichsleiterin Verkehr die Revision, dass das KBA nach schwierigen Verhandlungen just am Vortag schriftlich mitgeteilt habe, den geltend gemachten Rückforderungsbetrag in voller Höhe an den Kreis auszuführen. Der geforderte Betrag ist noch im Dezember 2017 eingegangen.

Gleichzeitig wurde der Revision mitgeteilt, dass laut Angaben des Softwareherstellers CSG Systems GmbH eine Historie der Änderungseingaben in der Kassensoftware nicht möglich ist. Sämtliche Änderungen werden daher schriftlich im Vier-Augen-Prinzip dokumentiert. Die Gebührenermittlung soll künftig direkt aus dem neuen Fachverfahren OK.Verkehr/OK.Cash und nicht mehr aus der Kassensoftware CSG erfolgen. Dann soll auch eine Historie der Änderungen möglich sein. Die ursprünglich für Dezember 2017 geplante IT-Umstellung verschiebt sich wegen technischer Probleme um weitere Monate. Die Einrichtung des neuen Fachverfahrens wird durch die Revision begleitet.

8 Begleitende Prüfungen

Auch in 2017 hat die Revision des Kreises Borken begleitende Prüfungen im Sinne einer Beratung für die Facheinheiten im Hause durchgeführt. Die baubegleitende Prüfung des kult wurde fortgeführt und zum Ergänzungsbauteil am Kreishaus aufgenommen. Bei verschiedenen Angelegenheiten im Hause war die Revision im Vorfeld eingebunden und die Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes wurde weiter begleitet.

8.1 kult – Kultur und lebendige Tradition

Produkt 05.05.01 kult - Standort Vreden

Donnerstag, 13. Juli 2017. Im Beisein von rund 250 geladenen Gästen übergaben die Architekten den symbolischen Schlüssel an Landrat Dr. Kai Zwicker und Vredens Bürgermeister Dr. Christoph Holtwisch.

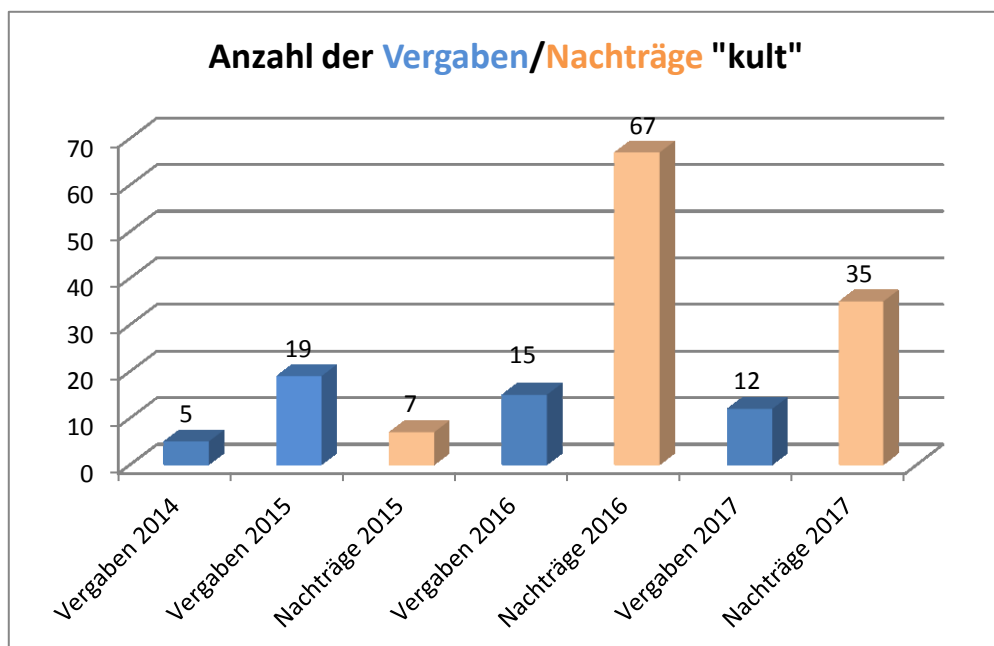
Am darauf folgenden Wochenende konnte der Bauabschnitt I des kult von den Bürgerinnen und Bürgern in Augenschein genommen werden. Die Resonanz seit dem ersten offiziellen Spatenstich am 07.01.2015 nach nunmehr 918 Tagen Bauzeit mit mehr als 4.500 Besuchern war erfreulich groß.



Bild: Illumination der Fassade zur Abschlussveranstaltung „Regionale 2016“

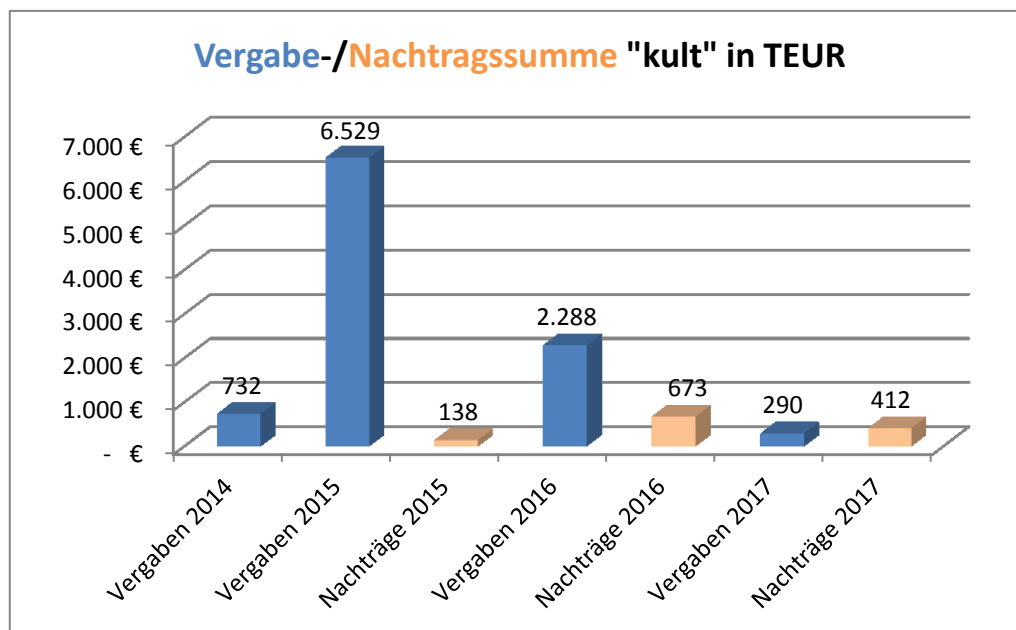
8.1.1 Vergabeverfahren zur Herstellung des kult

Die nachfolgenden Grafiken geben einen Überblick über die Entwicklung der Vergaben und Nachträge seit Beginn der Baumaßnahme im Jahre 2014 bis Ende 2017:



Deutlich wird, dass die Anzahl der Vergaben und vor allem der Nachträge im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen sind. Allein aufgrund eines Insolvenzverfahrens kam es in 2017 zu neun Vergaben/Nachträgen mit einem Volumen von insgesamt 222 T-Euro.

Wegen der besonderen Regelungen der baubegleitenden Prüfung sind in den 35 Vergaben auch drei Vergaben mit einem Einzelwert unterhalb von 7.500 Euro (dem bisherigen Schwellenwert für die vollumfängliche Prüfung durch die Revision) enthalten.



Im weiteren Vorgehen des Insolvenzverfahrens wird dem Insolvenzverwalter eine detaillierte Kostenaufstellung vorgelegt. Ob - und wenn ja - in welcher Höhe mit einem Kostenersatz aus der Insolvenzmasse zu rechnen ist, wird man abwarten müssen. Auch in der Abwicklung dieses Verfahrens ist die Revision eingebunden.

8.1.2 Stand der Bauarbeiten

Nunmehr konzentrieren sich die Baumaßnahmen auf die Fertigstellung des Bauabschnitts II, was den Ausbau des „Armenhauses“, das Archiv und die Seminarräume nebst Restarbeiten in der Verwaltung umfasst.

Das Außenmauerwerk des Armenhauses hat eine signifikante Wölbung nach außen. Vermutlich auf Grund der in der Gasthausstraße durchgeführten Kanalbauarbeiten mit den einhergehenden Bodenverdichtungsarbeiten haben sich neue Längsrisse im Mauerwerk gebildet.

Die Kosten zur Beseitigung dieses Schadens hat die Stadt Vreden der Versicherung gemeldet.



Bild: Ausbauzustand „Armenhaus“ am 14. Dez. 2017; Lehmputzarbeiten

Diese zusätzlich aufgetretene Schwächung des Außenmauerwerkes war u. a. Anlass, die auf dieser Wandscheibe gelagerte Balkenkonstruktion mit einer konstruktiven Holzrahmenkonstruktion abzufangen. Das Mauerwerk wurde mittels Einbohr-Klebeanker mit der tragenden Rahmenkonstruktion verbunden und somit stabilisiert.

Auf Bitten der Revision wurden an den Rissen Gipsmarken angebracht, die einen Aufschluss darüber geben sollten, ob durch die weiteren Bauarbeiten an der Wand noch weitere Risse auftreten. Dieses war jedoch nicht der Fall.

Die Fertigstellung des zweiten Bauabschnittes hängt wesentlich vom Trocknungsprozess der im Armenhaus angewandten Lehmbauweise ab. Erst nach Austrocknung der z. T. bis zu 30 cm starken Lehmschicht (Ausfachung der Holz-Rahmenkonstruktion und Ausstopfen des Hohlraumes zwischen der Holzkonstruktion und der Außenwand) kann mit der Herrichtung des Holz-Dielenfußbodens begonnen werden.

Die VOB-Abnahme des Bauteiles II ist für Februar 2018 vorgesehen.

8.1.3 Schwerpunkte der baubegleitenden Prüfung in 2017

Ein besonderer Schwerpunkt der baubegleitenden Prüfung lag in der vertragsmäßigen Umsetzung der Gewerke. Ein weiterer Schwerpunkt war die Überwachung der terminlichen Koordination der Gewerke mit dem Ziel, die Baumaßnahme Anfang Dezember 2017 fertigstellen zu können.

Wurde im Dezember 2016 - nach Bekanntwerden der Insolvenz des Fensterherstellers - noch davon ausgegangen, dass die Firma weiterhin ohne Terminverzögerungen ihre Arbeiten ausführen wird, so wurde im Januar 2017 vom Insolvenzverwalter mitgeteilt, dass die Arbeiten nunmehr eingestellt und die Firma abgewickelt werde. Zur Fortführung der Restarbeiten wurde die im seinerzeitigen Vergabeverfahren zweitplatzierte Firma beauftragt.

Mehr als 210 Rechnungen allein für die Baumaßnahme kull mit einem Auszahlungsvolumen von rd. 3,3 Mio. Euro wurden dem technischen Prüfer im Jahresverlauf zur Abzeichnung vorgelegt. Wie bereits im Jahresbericht 2016 beschrieben, wurden ungerechtfertigt einbehaltene Sicherheitseinbehalte an Unternehmen freigezeichnet, aber auch Abschlagsrechnungen um (noch) nicht nachgewiesene Leistungen gekürzt. In einigen Fällen führte dies dazu, dass Firmen mitgeteilt werden musste, dass statt einer Auszahlung bereits eine Überzahlung einer Abschlagsrechnung vorlag. Diese Überzahlung konnte aber mit der nächsten Abschlagzahlung verrechnet werden, so dass kein Schaden entstand.

Grundsätzlich wurden die am Bau beteiligten Unternehmen verpflichtet, die Baustellenbereiche, in denen sie tätig waren, arbeitstäglich „besenrein“ zu hinterlassen. Dieses wurde jedoch mit fortschreitender Bauzeit immer weniger beachtet, so dass nach

vorheriger Inverzugsetzung diese Reinigung durch einen Dritten im Rahmen einer Ersatzvornahme erfolgte. Die Kosten wurden seinerzeit vom Bauleiter in einer Höhe von rd. 36.600 Euro ermittelt. Die Überprüfung dieser Kostenberechnung führte zu dem Ergebnis, dass tatsächlich Kosten in Höhe von rd. 46.800 Euro umgelegt werden können.

Neben den Vergaben, der Bauausführung, den Rechnungsprüfungen/-sichtungen wurde auch die Baustellen-Infrastruktur betrachtet. Auf Drängen des technischen Prüfers wurden die Baucontainer Ende September 2017 beim Bauunternehmen abgemeldet und das Baustellenbüro in bereits fertiggestellte Räumlichkeiten des Verwaltungstraktes verlegt. Bei Fortführung der geplanten Nutzung bis Jahresende wären zusätzliche Kosten in Höhe von rd. 14.000 Euro entstanden.

8.1.4 Kostencontrolling

Das fortgeführte Kostencontrolling weist derzeit keine Anzeichen dafür auf, dass es zu wesentlichen Überschreitungen des Gesamtbudgetrahmens kommen könnte. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass im Vergleich zu der ursprünglichen Planung zusätzliche Maßnahmen mit erheblichem Mehrwert für das Kult realisiert wurden.¹³

Leider sind wegen der sich verzögernden Fertigstellung des Gebäudes und der weiter andauernden Bauarbeiten lediglich erst zwei Schlussrechnungen (Zimmerer und Dachdecker) eingereicht und geprüft, so dass - auch wegen der noch laufenden Arbeiten - noch keine abschließende verlässliche Kostenfeststellung erfolgen kann. Zudem stehen die Kosten, die durch das Insolvenzverfahren entstehen, noch nicht fest.

8.1.5 Zwischenfazit

Durch die kontinuierliche Einbindung der Revision konnten auch in 2017 vergaberechtliche Risiken minimiert, die ordnungsmäßige vertragliche Umsetzung unterstützt und konkrete Einsparungen erzielt werden.

Die für das Jahr 2017 geplante Fertigstellung des Kult konnte aufgrund mannigfaltiger Umstände wie Insolvenzen und Bauverzögerungen einzelner Gewerke nicht realisiert werden.

Neben den jetzt anstehenden Prüfungen der eingehenden Schlussrechnungen wird die Revision die rechtliche Abwicklung und die bauliche Fertigstellung der Maßnahme weiter begleiten.

¹³ Nähere Ausführungen zu den zusätzlichen Maßnahmen siehe Jahresbericht 2016, Seite 66

8.2 Ergänzungsgebäude mit neuer Leitstelle am Kreishaus Borken

Produkt 12.01.01 Gebäudebewirtschaftung

Als Erweiterungsgebäude ist ein vollunterkellertes, voraussichtlich drei- bis viergeschossiges Verwaltungsgebäude mit ca. 40 Doppelbüros vorgesehen.

Weil die spezifischen Anforderungen von Leitstellen an Technik, Redundanz, Vernetzung, Sicherheit, Klima, Raumqualität und insbesondere der Raumhöhe und -größe mit der vorhandenen Leitstelle des Kreises Borken nicht mehr vereinbar sind, werden neben den Büroräumen auch neue Räumlichkeiten für die Leitstelle berücksichtigt.

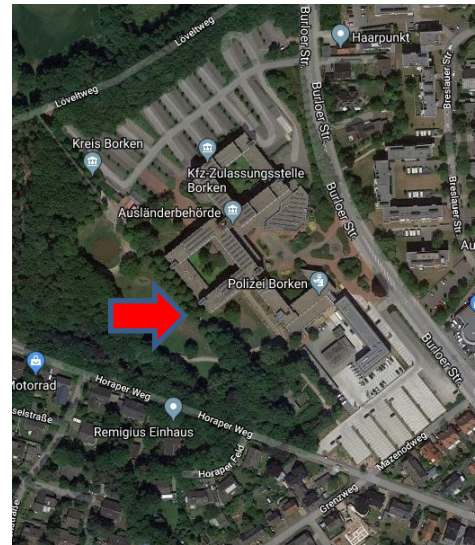


Bild: Standort Ergänzungsgebäude am Kreishaus Borken

Eine ausführliche Sachdarstellung zur Ausgangssituation und zu den vorgesehenen „Meilensteinen“ der Projektplanung kann der Sitzungsvorlage 0260/2017/Kreis zur Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Verkehr und Bauen am 04.10.2017 entnommen werden. Zur Finanzierung der Baumaßnahme sollen Mittel nach dem Kommunalen Investitionsförderungsgesetz eingesetzt werden.

Wegen des finanziellen Umfanges, der komplexen EU-Vergabeverfahren sowie der umfangreichen förderrechtlichen Vorgaben bat der Verwaltungsvorstand die Revision, die Planung und Durchführung des Ergänzungsgebäudes begleitend zu prüfen.

8.2.1 Vergabeverfahren zur Herstellung des Ergänzungsgebäudes

Im Zusammenhang mit der Bedarfsplanung zur Erstellung des Ergänzungsgebäudes nebst Leitstelle wurden Baukosten oberhalb der vergaberechtlichen Schwellenwerte ermittelt. EU-weite Vergabeverfahren sind für die Beauftragung von Architektenleistungen, einigen Fachingenieurleistungen sowie den Bauleistungen erforderlich.

Zur Unterstützung der umfangreichen EU-Ausschreibungsverfahren zur Vergabe von Architektenleistungen, der Leitstellentechnik und der TGA-Leistungen hat der Kreisbetrieb ein qualifiziertes Büro mit der Durchführung und Betreuung beauftragt. In die Abstimmungsgespräche zwischen dem Kreisbetrieb und dem begleitenden Büro war der technische Prüfer von Beginn an eingebunden.

Bei der Berechnung des Schwellenwertes, insbesondere für die Vergabe von freiberuflichen Architekten- und Ingenieurleistungen, gelten zum Teil sich widersprechende Regelungen. So stellt das sogenannte „Autalhalle Niedernhausen“-Urteil

des EuGH¹⁴ darauf ab, dass bei der Ermittlung des Auftragswertes der einheitliche Charakter der abgefragten Leistung ausschlaggebend ist. Dabei bezog sich das Gericht auf den wirtschaftlichen und technischen Zusammenhang sowie die funktionale Kontinuität. Dieses würde faktisch die Einbeziehung aller Planungsleistungen einer Baumaßnahme in das EU-Vergabeverfahren bedeuten.

Die Regelungen des deutschen Vergaberechtes für Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwertes besagen jedoch, dass eine Gesamtbetrachtung bei Planungsleistungen nur für gleichartige Leistungen gilt¹⁵. Zusammen zu fassen sind demnach nur Leistungen, die durch Ingenieure der gleichen Fachausrichtung erbracht werden können. Auf Empfehlung des technischen Prüfers wurden die TGA-Gewerke (Anlagengruppen) Heizung/Lüftung/Sanitär zu einer EU-weiten Ausschreibung zusammengefasst. Dies erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein evtl. nachträglich festgestellter Verstoß gegen Vergabebestimmungen zur Rückforderung von Fördermitteln führen kann. Auch die vorgesehene Zuschlagsmatrix, die in den einzelnen Verfahren alleinige Grundlage für die Vergabe der Planungsleistungen ist, wurde nach Hinweisen seitens der Revision konkretisiert.

Die Anzahl der Bewerber, die Interesse zur Teilnahme bekundet haben, wurde auf jeweils fünf Bewerber beschränkt. Bei den Architektenleistungen gingen 18 und bei den TGA-Leistungen neun Bewerbungen ein, die alle die geforderten Mindestvoraussetzungen erfüllten. Entsprechend dem vorgesehenen Verfahren entschied jeweils das Los, welche Interessenten zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. Zu dem Teilnahmewettbewerb Leitstellentechnik brachten sich fünf geeignete Bewerber ein, so dass hier keine weitere Auswahl für den nächsten Verfahrensschritt erforderlich war.

8.2.2 Zwischenfazit

Bereits zu Projektbeginn wurde deutlich, dass die frühe begleitende Einbindung der Revision helfen kann, Verfahrensfehler bzw. -unwägbarkeiten zu vermeiden. Schon durch eine evtl. notwendige Wiederholung von EU-Vergabeverfahren können große Zeitverluste entstehen, die insbesondere bei geförderten Maßnahmen kritisch sind. Vorgegebene Zeitfenster (Durchführungszeitraum) für die Fertigstellung dürfen nicht überschritten werden, da ansonsten der Anspruch auf eine Förderung entfällt.

Abschließend sei noch angemerkt, dass durch die Novellierung des Bauvertragsrechts im BGB hinsichtlich der vertraglichen Ausgestaltung von Architekten-/Ingenieurverträgen vielfältige Fragestellungen und Probleme zu erwarten sind. Erstmals werden diese Verträge in den §§ 650p bis 650t BGB als eigener Vertragstyp geregelt. Auch auf diesem Gebiet bleibt es spannend.

¹⁴ EuGH vom 15.03.2012 (Rs. C-574/10 – „Autalhalle Niedernhausen“)

¹⁵ § 3 Abs. 7 VgV

8.3 Vertrag Rettungswache Borken

Die Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken sieht vor, dass die örtliche Rechnungsprüfung vor Abschluss bzw. Änderung von Verträgen und Vereinbarungen mit einer Laufzeit von mehr als drei Jahren und einem jährlichen Volumen ab 50.000 Euro oder einem Gesamtvolumen von 200.000 Euro so rechtzeitig informiert wird, dass sie vor Entscheidung Stellung nehmen kann.

Der Fachbereich Sicherheit und Ordnung legte der Revision mit Email vom 13.11.2017 den Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Einrichtung und den Betrieb der Rettungswache Borken vor. Der Vertrag sollte zum 01.01.2018 in Kraft treten. Die Revision hat den Vertragsentwurf dahingehend geprüft, ob das Vergaberecht und der Kreistagsbeschluss über die Fortschreibung des Bedarfsplans für den Rettungsdienst im Kreis Borken vom 13.07.2017 (SV Nr. 0172/2017/KREIS) beachtet wurden. Ergänzend wurde betrachtet, ob die vertraglichen Regelungen nachvollziehbar sind.

Im Ergebnis hat die Revision gegen den Vertrag keine Bedenken.

8.4 Verwaltungsgebühren Bewachungsgewerbe und Prostituiertenschutzgesetz

Seit dem 1. August 2017 ist der Fachbereich Sicherheit und Ordnung des Kreises Borken für das Bewachungsgewerbe zuständig. Der Zuständigkeitswechsel ergibt sich aus der sechsten Verordnung zur Änderung der Gewerberechtsverordnung.

Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung im Bereich des Bewachungsgewerbes ist § 2 Absatz 1 des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) in Verbindung mit den Tarifstellen 12.8.1 bis 12.8.3 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (AVerwGebO NRW). Die Revision wurde vom Fachbereich gebeten, die auf Kreisebene getroffenen Detailregelungen auf Rechtskonformität zu prüfen.

Aus Sicht der Revision bestehen gegen die Ausgestaltung der Rahmensätze für die Verwaltungsgebühren Bewachungsgewerbe keine Bedenken. Die vorgenommene Staffelung bewegt sich innerhalb des von der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vorgegebenen Rahmens, ist nachvollziehbar und geeignet, willkürliche Gebührenfestsetzungen auszuschließen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Ausgestaltung der Rahmensätze zwischen den Münsterlandkreisen in dem Arbeitskreis Bewachungsgewerbe abgestimmt wurde. So ist ein einheitliches Vorgehen sichergestellt.

Das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) wurde am 21. Oktober 2016 erlassen und ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten. Kernelemente sind die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Prostitutionsgewerbe und einer Anmeldebescheinigung für Prostituierte. Damit sollen Prostituierte besser geschützt und Kriminalität bekämpft werden. Die Zuständigkeit

im Kreis Borken liegt beim Fachbereich Sicherheit und Ordnung des Kreises Borken. Die Facheinheit bat die Revision, die Detailregelungen auf Rechtskonformität zu prüfen.

Besonderheit bei der Erhebung der Verwaltungsgebühren Prostituiertenschutzgesetz ist die rechtliche Vorgabe der Begrenzung auf den tatsächlichen Verwaltungsaufwand. Aufgrund mangelnder Erfahrung in diesem Bereich hat sich der Fachbereich Sicherheit und Ordnung bei der Ausgestaltung der Rahmensätze an einem Entwurf des Arbeitskreises des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13.12.2016 orientiert. Gegen die auf dieser Basis ausgestalteten Rahmensätze Verwaltungsgebühren Prostituiertenschutzgesetz bestehen seitens der Revision keine Bedenken. Die vorgenommene Staffelung bewegt sich innerhalb des von der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vorgegebenen Rahmens, ist nachvollziehbar und ebenso geeignet, willkürliche Gebührenfestsetzungen auszuschließen.

Die Facheinheit wurde darauf hingewiesen, dass in den kommenden Jahren anhand einer Kalkulation der tatsächliche Gebührenaufwand festzuhalten und in Zukunft zugrunde zu legen ist. Nach zwei Jahren beabsichtigt die Facheinheit, die getroffene Gebührenregelung zu überprüfen und ggf. anzupassen.

8.5 Haushalt 2018, Finanzplan

Die Revision hat die Aufstellung der Teilfinanzpläne Investitionsmaßnahmen im Haushalt 2018 für die Produkte 12.01.01 Gebäudebewirtschaftung und 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung begleitend geprüft. Aufgrund der Feststellungen aus 2017 lag der Schwerpunkt der Prüfung in der vollständigen und korrekten Erfassung aller investiven Maßnahmen ab 50.000,00 Euro.

Produkt 12.01.01 Gebäudebewirtschaftung.

Bei der Prüfung der Ansätze haben sich keine Anmerkungen ergeben bis auf den Ansatz für die Fördermaßnahme „Gute Schule 2020“. Der Ansatz in Höhe von jährlich 3.069.358 Euro stimmt nicht mit dem tatsächlichen jährlichen Förderbetrag in Höhe von 3.058.979 Euro überein. Die Korrektur sowohl der Gesamtsumme (12.277.432 Euro auf tatsächlich 12.235.916 Euro) wie auch die des jährlichen zur Verfügung stehenden Betrages wurde zugesichert und erfolgte auch in den Erläuterungen.

Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung

Die Revision führte einen Abgleich zwischen den Entwürfen zum Straßenbericht und Teilfinanzplan durch. Einige redaktionelle Anpassungen wurden seitens der Revision empfohlen und umgesetzt. Folgende wesentliche Änderungen wurden abgestimmt:

- Die Maßnahme K33.4 "Neubau Radweg" in Stadtlohn-Büren und die Maßnahme K60.3 in Rhede "Grundhafte Erneuerung Radweg" wurden in den Teilfinanzplan aufgenommen.
- Die Maßnahmen Deckenerneuerung K 62.2 Schöppingen-Eggerode, Deckenerneuerung K 24.3, 3-5 Stadtlohn und K 18.2 Vreden-Ellewick wurden entgegen der Planung 2017 für 2018 konsumtiv eingestellt. Die investiven Mittel wurden gesperrt und die Umplanung von investiv zu konsumtiv im Haushaltsplan transparent dargestellt.

Zurzeit wird der Teilfinanzplan manuell erstellt. Der Arbeitsaufwand ist sehr hoch und Übertragungsfehler sind möglich. Das geplante neue Buchungsprogramm sollte ermöglichen, dass sich der Teilfinanzplan automatisch generieren lässt.

8.6 Korruptionsprävention

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG), in Kraft getreten zum 31.12.2013, sieht verschiedene personelle und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung vor. Der Rundlerlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW liegt seit September 2014 vor.

Zur Umsetzung des KorruptionsbG 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.

Die Arbeitsgruppe entwickelte in 2017 einen Fragebogen zur stellenspezifischen Einschätzung der Korruptionsgefährdung. Die Facheinheiten haben auf der Grundlage dieses Fragebogens den Grad der Korruptionsgefährdung für jede Stelle eingeschätzt, aktuell wertet der Fachdienst Organisation, Personal und IT die vorliegenden Fragebögen aus. Geplant war, die Auswertung bis Sommer 2017 abzuschließen. Angestrebt ist nun, die Auswertung in der hausinternen Arbeitsgruppe im Frühjahr 2018 zu besprechen.

9 Prüfungen für Dritte

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. Im Kreis Borken gibt es insgesamt 29 Wasser- und Bodenverbände. Die jeweiligen Verbandssatzungen bestimmen die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises als Prüfstelle. Bei einem Verband wird die Prüfung der Jahresrechnung durch einen Steuerberater durchgeführt.

Die Wasser- und Bodenverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Aufgabe, fließende Gewässer II. Ordnung und sonstige Gewässer 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 2017 die Jahresrechnungen 2015 von 28 Wasser- und Bodenverbänden im Kreis Borken mit einem Haushaltsvolumen von insgesamt 2.954.127,51 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 8.448,50 Euro in Rechnung gestellt. Der Zeitaufwand für die Prüfung betrug insgesamt 138,50 Stunden.

Darüber hinaus hat die Revision in 2017 begleitend geprüft, wann das Vergaberecht für die Wasser- und Bodenverbände anzuwenden ist und welche gesetzlichen Vorgaben bei der Auftragsvergabe zu beachten sind. Das Ergebnis wurde in Form eines Infoblattes nebst Anlagen aufbereitet, welches der Fachbereich Natur und Umwelt an die Wasser- und Bodenverbände im Kreis Borken weitergeleitet hat.

9.2 Jahresrechnungen 2016 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.

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 2016 in der Zeit vom 28.08. bis 01.09.2017 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 2016 zugestimmt. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in einem Schlussgespräch vorgestellt und in dem Prüfungsbericht vom 16.09.2017 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 2016 betrug der Zuschuss des Kreises Borken rd. 50.000 Euro.

Die Revision des Kreises Borken hat den Jahresbericht 2016 der Stiftung Künstlerdorf Schöppingen in der Zeit vom 06. bis 10.02.2017 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 2016 zugestimmt. Die Ergebnisse der Prüfung sind in dem Prüfungsbericht vom 14.02.2017 dargestellt. Für die Prüfung wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 650 Euro erhoben.

9.2.3 Niederländisch-deutscher Zweckverband EUREGIO Gronau

Die Prüfung des Jahresabschlusses 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 GkG NRW und § 101 GO NRW dem Rechnungsprüfungsausschuss des Zweckverbandes. In Vollzug des § 103 Abs. 2 GO NRW i.V.m. § 6 Ziff. 5 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken vom 23.09.2015 und dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses der EUREGIO vom 03.03.2017 übernimmt die Revision des Kreises Borken die Prüfung der Jahresabschlüsse 2016, 2017 und 2018. Zwischen dem niederländisch-deutschen Zweckverband EUREGIO vertreten durch die Geschäftsführerin Dr. Elisabeth Schwenzow und dem Kreis Borken vertreten durch den Landrat Dr. Kai Zwicker wurde am 15.03.2017/21.03.2017 ein Vertrag über die Prüfung der oben genannten Jahresabschlüsse geschlossen.

Die Revision des Kreises Borken prüfte den Jahresabschluss 2016 des niederländisch-deutschen Zweckverbandes EUREGIO mit Unterbrechungen in der Zeit von Anfang August bis Ende September 2017.

Die Prüfung hat zu keinen Einwendungen geführt.

Nach Beurteilung der Revision des Kreises Borken entspricht der Jahresabschluss 2016 aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse 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 28.09.2017 festgehalten. Für die Prüfung wurde gem. der Allgemeinen Gebührensatzung des Kreises Borken eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 13.420 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 2016 rd. 58.700 Euro.

Die Revision des Kreises führte die Prüfung in der Zeit vom 21.08. bis 28.08.2017 durch. Gegenstand der Prüfung in 2017 war der Verwendungsnachweis vom 09.05.2017 über die Durchführung von Projekten nach dem Arbeits- und Maßnahmenplan im Haushaltsjahr 2016. 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 31.08.2017 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 31.08.2017 festgehalten. Für die Prüfung der Jahresrechnungen berechnete die Revision eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 390 Euro.

9.3.2 Regionale 2016 Agentur GmbH

An der Regionale 2016, ein Strukturförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, beteiligten 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 stand unter dem Motto „ZukunftsLAND“.

Für die Regionale gelten u.a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P). Der Kreis Borken war 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 2017 wurden der Zwischenverwendungsnachweis für den Zeitraum 01.01. - 31.12.2016 mit einem Volumen von rd. 1,5 Mio. Euro 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. Außerdem wird festgestellt, in welcher Höhe zweckentsprechend Ausgaben getätigt wurden. Einzelne Projekte, die im Rahmen der Regionale initiiert und durchgeführt werden, waren nicht Gegenstand der Prüfung. Die Prüfung erfolgte stichprobenartig. Sie fand mit Unterbrechungen im Zeitraum März – Mai 2017 in der Kreisverwaltung bzw. in der Geschäftsstelle der Regionale 2016 Agentur in Velen statt.

Die Revision wies zum Zwischenverwendungsnachweis für 2016 im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften hin.

Insgesamt hat die Prüfung ergeben, dass der Verwendungsnachweis von Form und Inhalt her den geltenden Vorschriften entspricht und die Mittel zweckentsprechend verwandt wurden.

10 Zusammenarbeit mit anderen örtlichen Rechnungsprüfungsämtern

Der Revision des Kreises Borken sind der fachliche Austausch und eine gute Zusammenarbeit mit anderen örtlichen Rechnungsprüfungsämtern wichtig. Entsprechend groß ist das Engagement seitens der Revision, selbst Treffen zu organisieren oder an Erfahrungsaustauschen teilzunehmen.

10.1 Besuch des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises Ludwigslust-Parchim am 06./07.03.2017

Anfang 2017 bat der neue Leiter des Rechnungsprüfungsamtes im Landkreis Ludwigslust-Parchim darum, sich zusammen mit drei Kolleginnen und Kollegen über die Prüfungspraxis der Revision des Kreises Borken vor Ort informieren zu können. Die Revision kam diesem Wunsch nach kollegialem Austausch und Unterstützung gerne nach und arbeitete für zwei Tage ein fachliches Programm sowie entsprechende Unterlagen aus. Zu den Schwerpunktthemen gehörten die Prüfung des Jahresabschlusses, die Planung und Durchführung von Fachprüfungen innerhalb der Verwaltung, die Prüfung von IT-Fachverfahren sowie die digitale Rechnungsprüfung.

Den regen fachlichen Austausch rundeten am Abend eine kleine Stadtführung und ein gemeinsames Abendessen ab.

10.2 Jahrestreffen des ERFA SGB II Optionskommunen/Kreise des IDR e.V.¹⁶ am 13.03.2017

Der Vorsitz für den jährlichen Erfahrungsaustausch (ERFA) im Bereich SGB II zwischen den Optionskommunen (Kreise) in NRW liegt von Beginn an bei der Leitung der Revision des Kreises Borken. Das Jahrestreffen 2017 fand am 13.03.2017 wie in den Vorjahren bei der Kreisverwaltung Borken statt. Insgesamt 25 Prüferinnen und Prüfer aus 11 Kreisen und drei Städten tauschten sich über ihre in 2017 durchgeführten Prüfungen, Feststellungen und Anforderungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie aktuelle Entwicklungen im SGB II-Bereich aus.

Es bestand Einigkeit, dass auch in diesem Jahr der Erfahrungsaustausch sehr wertvoll war. Das nächste Treffen findet im März 2018 statt.

10.3 Treffen mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern im Münsterland am 17.01.2017/20.07.2017

Am 20.07.2017 fand das turnusmäßige Treffen der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfungsämter der Münsterlandkreise im Kreishaus Borken statt. Neben dem Austausch über aktuelle Themen standen folgende Punkte auf der Agenda:

- Prüfung des Jahresabschlusses 2016
- Einsatz von Prüfungssoftware

¹⁶ Institut der Rechnungsprüfer e.V.

- Umsatzbesteuerung nach § 2 b UStG
- Prüfung im Rahmen des KInvFöG NRW
- Überörtliche Prüfung durch die GPA
- Besonderheiten in vergaberechtlichen Prüfungen

Das nächste Treffen richtet das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Recklinghausen aus.

Die technischen Prüfer/innen der Kreise Borken, Coesfeld, Recklinghausen, Steinfurt und Warendorf trafen sich am 17.01.2017 im Kreishaus Borken zu einem fachlichen Austausch. Im Mittelpunkt des Treffens stand das Vergaberecht. Die Themenpalette reichte von der EU-weiten Ausschreibung über fehlerhafte Leistungsverzeichnisse und Nebenangebote bis zu Bedarfspositionen und Stundenlohnarbeiten.

Die Teilnehmer/innen waren sich einig, dass der Erfahrungsaustausch der technischen Prüfer der Münsterlandkreise fortgeführt werden sollte.

10.4 Treffen mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern im Kreis Borken am 29.06.2017/09.11.2017

Die Revision des Kreises lädt die Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfungsämter der Städte Ahaus, Bocholt, Borken und Gronau zu einem jährlichen Arbeitstreffen ein. Das diesjährige Treffen fand am 29.06.2017 statt. Vom örtlichen Rechnungsprüfungsamt der Stadt Gronau stellte sich der neue Leiter vor. Im Mittelpunkt des Treffens standen die Umsetzung bestehender Prüfverpflichtungen und -vereinbarungen in den Bereichen SGB II/ SGB XII 4. Kapitel in 2017 sowie die inhaltliche Ausrichtung der Prüfkonzption SGB II /SGB XII 4. Kapitel für die Prüfperiode 2018 – 2020. Vereinbart wurde, dass ein Treffen der Verwaltungsprüfer/innen der örtlichen Rechnungsprüfungsämter im Kreis Borken organisiert wird.

Auf Einladung der Revision des Kreises trafen sich die Verwaltungsprüfer/innen der örtlichen Rechnungsprüfungsämter im Kreis Borken am 09.11.2017 im Kreishaus Borken. Nach Vorstellung der aktuellen Regelungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie zentraler Arbeitshilfen für die Bereiche SGB II und SGB XII 4. Kapitel des Jobcenters des Kreises tauschten sich die Teilnehmer/innen über die Praxis der Prüfungsvorbereitung und -durchführung intensiv aus. Der fachliche Austausch soll fortgeführt werden.

Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der in 2017 durchgeführten Prüfungen fließen in die Jahresabschlussprüfung 2017 ein. Die Revision wird die Umsetzung der noch nicht erledigten Empfehlungen und Vereinbarungen nachhalten.