

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/1040/2005

Auskunft erteilt:

Frau Pohl, Herr Lembeck

Ruf:

492 5100, 492 5110

E-Mail:

PohlA@stadt-muenster.de
Lembeck@stadt-muenster.de

Datum:

19.12.2005

Betrifft

Begleitende Informationen für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zum
Haushaltskonsolidierungsprogramm 2006 der Stadt Münster (Vorlage 1065/2005)

Beratungsfolge

31.01.2006 Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien

Bericht

Bericht:

1. Einführung / Gesamtzusammenhang

Erstmals wurde für das Jahr 2006 am 07.12.2005 kein ausgeglichener Haushaltsentwurf in den Rat der Stadt Münster eingebracht. In den vergangenen Jahren konnte (und musste) der Etat immer wieder über Stützungsmaßnahmen wie z. B. Vermögensverkäufe ausgeglichen werden. Mittlerweile ist dies, wie in der Vorlage 1065/2005 beschrieben weitgehend erschöpft. Zwischen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes klappt noch eine Lücke von zurzeit 22 Mio. €.

Kurzfristiges Ziel ist es, den Haushalt 2006 bis zur Verabschiedung im April ausgeglichen zu gestalten und so ein von der Bezirksregierung aufgegebenes Haushaltssicherungskonzept zu vermeiden. Dazu soll die Lücke von 22 Mio. € für das Jahr 2006 bis zum April durch Konsolidierungsmaßnahmen geschlossen werden. Insoweit erfolgten Spar- und Konsolidierungsvorgaben an alle Bereiche der Verwaltung der Stadt Münster. Diese flossen in die „Konsolidierungsvorlage“ 1065/2205 an den Rat, ein. Vor allem mit den Hilfen zur Erziehung und der gesamten Palette der Tagesbetreuung für Kinder sind ganz wesentliche Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe von den Spar- und Konsolidierungsüberlegungen betroffen.

Parallel dazu haben die Fraktionen der CDU und der FDP im Rat am 15.11.2005 den Antrag „Lebenswert und bezahlbar - Münster zukunftsfähig erhalten - Städtische Ausgaben an die Einnahmen anpassen“ formuliert, der inzwischen im Rat eingebracht wurde.

Danach - so der Antrag - „bedarf es einer grundsätzlichen Neuausrichtung städtischen Handelns. Unter Beibehaltung der Schwerpunkte in den Bereichen Familie, Bildung und Wirtschaft muss ein Weg gefunden werden, um Münster zukunftsfähig zu erhalten ... Angebote, die es Familien erleichtern, sich für Kinder zu entscheiden, haben weiterhin Priori-

tät ... Dennoch müssen auch in diesen Bereichen alle Abläufe und Strukturen daraufhin überprüft werden, ob die Leistungen noch effizienter erbracht werden können ... Daher muss auch in diesen Bereichen überprüft werden, wie und in welchem Umfang wir künftig Aufgaben für Familien, Kinder und Jugendliche umsetzen.“

2. Ziel der Vorlage

Die oben skizzierte „Konsolidierungsvorlage“ an den Rat wird den Fraktionen des Rates für ihre Haushaltsplanberatungen ergänzend zum Haushaltsplanentwurf zur Verfügung gestellt. Da es in erster Linie um die Finanzierungsfragen zum Haushaltsausgleich geht, sind in der Beratungsfolge lediglich der Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften, der Hauptausschuss und der Rat vorgesehen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass sich mit einer Verabschiedung der „Konsolidierungsvorlage“ die Notwendigkeit ergeben kann, zu einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen besonders gekennzeichnete Veränderungsblätter und gesonderte Entscheidungsvorlagen an den Rat vorzulegen, z. B. weil den zu ändernden Maßnahmen entsprechende Ratsbeschlüsse zu Grunde liegen. In diesen Fällen werden die Beschlüsse im üblichen Verfahren, also auch mit Beteiligung der jeweiligen Fachausschüsse vorbereitet.

3. Bisherige Konsolidierungen/Kürzungen im Bereich des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien

In den vergangenen Haushaltsjahren mussten bereits mehrfach Anstrengungen unternommen werden, um den jeweiligen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Kinder- und Jugendhilfe war mehrfach betroffen, Einschnitte in verschiedene Leistungen mussten vorgenommen werden. Hier ist eine stichwortartige Übersicht über diese bisherigen Spar- und Konsolidierungsrunden:

- Konsolidierung (vorabbudgetierte Haushaltsstellen)
Beschluss der Finanz- und Beteiligungskommission vom 24.01.2001; Konsolidierung von 1 Mio. DM (511.292 €) jährlich in der Jugendhilfe (vgl. Vorlage Nr. 72/01).
- Kürzung (freies Budget)
18. Sitzung des Ausschusses für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Münster am 13.02.2002; Beratung des Haushaltsplan-Entwurfs 2002; Kürzung von 23.190 € jährlich.
- Konsolidierung (freies Budget)
Beschluss des Rates zum Spar- und Konsolidierungsprogramm 2002 bis 2005 vom 20.03.2002; Konsolidierung von 157.120 € in 2002; 195.900 € in 2003 und 285.690 € ab 2004 jährlich (vgl. Vorlage Nr. 1373/2001).

Daneben hat die Verwaltung intern erhebliche Anstrengungen unternommen, um im Rahmen der Aufstellung der Haushaltspläne zu ausgeglichenen Entwürfen zu kommen. Auch hier mussten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Beiträge geleistet werden, die hier nur stichwortartig skizziert werden:

- pauschale Kürzungen im Bereich des freien Budgets insbesondere durch Kürzung von Haushaltsstellen des internen Managements,

- begrenzte Ansatzbildung im vorabbudgetierten Bereich trotz Ausweitung von Angeboten der Kindertagesbetreuung und des Fallaufkommens bei den Hilfen zur Erziehung und
- Personalkostenkonsolidierung nach den Programmen 2002 - 2005 und 2003 - 2006 sowie auf Grund der Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit für Beamte.

4. **Leitgedanken zur Entwicklung von Spar- und Konsolidierungsvorschlägen**

Generell beziehen sich alle Überlegungen zur Konsolidierung nur auf den Verwaltungshaushalt (Ausgaben einschließlich Personal, Einnahmen ohne Steuern). Da es nicht nur darum geht, den Haushaltsplanentwurf für 2006 ad hoc auszugleichen, spielt eine nachhaltige Wirkung (dauerhafte Reduzierung) der Vorschläge eine wesentliche Rolle. Ziel bleibt es dabei, die Auswirkungen auf Bürger/innen oder Träger möglichst gering zu halten.

Sämtlichen Vorschlägen zum Spar- und Konsolidierungsprogramm 2006 - 2009 aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegt der Leitgedanke zu Grunde, Angebote an die bestehenden bzw. sich durch die demografische Entwicklung ergebenden Bedarfe anzupassen. Dass heißt, dass Leistungen nur dort reduziert bzw. aufgegeben werden sollen, wo die Entwicklung der Zahlen der Kinder oder Jugendlichen dies zulässt, ohne dass es zu nicht vertretbaren Einschränkungen für die Qualität der verbleibenden Angebotsstruktur kommt. Dabei sollen vor allem Synergien durch die Verzahnung von Angeboten genutzt werden.

4.1. **Kindertagesbetreuung**

Für den Bereich der Kindertagesbetreuung bedeutet dies, dass eine 100-%-Versorgung mit **Kindergartenplätzen (3- bis 6-Jährige)** die Grundlage der Bedarfsplanung in Münster sein soll. Dort, wo diese Zielmarke überschritten wird, sollen sich ergebende Kapazitäten für den notwendigen Ausbau in anderen Bereichen genutzt werden. Die Anpassung noch bestehender und nicht ausgelasteter Angebote an verringerte Bedarfe kann in dem Zusammenhang zur Finanzierung der gerade initiierten Ausbauprogramme (Infrastrukturprojekte und u3-Programm) genutzt werden.

Das städtische u3-Programm (vgl. Vorlage 1033/2004) soll unter den sich ergebenden Rahmenbedingungen ausdrücklich fortgesetzt werden.

Münster verfügt über eine sehr gute Betreuungssituation mit einer gesamtstädtischen Versorgungsquote von 103,8 %. In den Stadtteilen reicht die Versorgungsquote bis hin zu einer Quote von rd. 160,0 %. Es besteht Konsens darüber, für alle Kinder ein ausreichendes Betreuungsangebot (auch im Wohnbereich) von mindestens 100 % vorzuhalten. Dort, wo im Zusammenhang mit größeren Baugebieten (Roxel, Handorf-Dorbaum, Sprakel, Wolbeck) noch Ausbaubedarf besteht, sind neue Einrichtungen in der Planung.

Da die Anzahl der Kinder im Kindergartenalter gesamtstädtisch nicht mehr ansteigt, sondern nach der kleinräumigen Bevölkerungsprognose zurückgeht (von heute ca. 7.500 Kindern auf ca. 6.600 Kinder bis zum Jahr 2010), sind hierzu Gruppenverlagerungen und Bedarfsanpassungen erforderlich. Zur Verdeutlichung: Bliebe die Platzzahl unverändert, würde die gesamtstädtische Versorgungsquote in dem Zeitraum auf über 117 % steigen.

Zu berücksichtigen ist auch die Landesfinanzierung. Das Land beteiligt sich für das Stadtgebiet Münster nur noch dann an neuen Gruppen, wenn dazu bestehende Gruppen verlagert werden. Hier sind insbesondere die bedarfsgerechte und trägerseitige Abwägung als auch die besonders kostenintensive Finanzierung von Gruppen, wie z. B. die 100%-Finanzierung von Gruppen, in den Blick zu nehmen. In die Bedarfsanpassungen und Gruppenverlagerungen sind die 35,6 Überhanggruppen bei den katholischen (28,7) und evangelischen Kirchengemeinden (6,9) einzubeziehen. Entsprechende Gespräche mit den Kirchen und der Beschluss des Rates geben vor, jährlich den Bedarf zu prüfen und entsprechende Anpassungen/Verlagerungen vorzunehmen. Es sollte gerade bei diesen Trägern, sofern es bedarfsgerecht ist, zu einem konsensuellen, von Stadt und Trägern getragenen Rückbau von Plätzen kommen. Der Vorteil wäre eine gemeinsame Kommunikationsstrategie gegenüber den Eltern. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bleibt unangetastet.

Im Bereich der **über 6-jährigen Kinder** sollen Demografiegewinne und der Umbau der Systeme Schule/Jugendhilfe zugunsten von mehr Bildungsqualität genutzt werden. Zukünftig gilt es, die bedarfsgerechte standortbezogene Planung von Kindertageseinrichtungs- und Hortplätzen sowie Plätzen der offenen Ganztagschule (OGTS) zu gestalten. Der Abbau von Hortplätzen zugunsten von OGTS oder Plätzen für unter 3-Jährige bzw. der Erhalt von Hortplätzen in besonderen Fördereinrichtungen ist im Einzelfall zu prüfen. Insgesamt wird jedoch auch hier ein Rückbau von Plätzen/Finanzen ein Ergebnis sein müssen. Hier ist der sich abzeichnende Rückzug des Landes bei der Finanzierung der Horte mit zu berücksichtigen.

4.2. Hilfen zur Erziehung

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung sollen die Strukturen wesentlicher Hilfebereiche umgebaut werden. Dies soll vor allem dort geschehen, wo die Grundlagen für Maßnahmeentscheidungen der Vergangenheit sich inzwischen substanziell gewandelt haben und eine Modernisierung sowie Anpassung an neuere gesellschaftliche und soziale Entwicklungen erfordern. Hier soll es durch eine bessere Verzahnung von Hilfeangeboten gelingen, Synergieeffekte zu erzielen, durch die eine wirtschaftlichere und zielgenauere Ausrichtung der Hilfesysteme erreicht wird. Insbesondere die institutionellen (vor allem stationären) Angebote sollen durch verbesserte Möglichkeiten für flexible Planung und Auswahl der Hilfeformen so umgebaut werden, dass vorhandene Platzkapazitäten ausgenutzt und die Zu- sowie Übergänge zu bzw. zwischen den Hilfeangeboten effektiver gestaltet werden können.

Ein Problem bei den Konsolidierungsbemühungen ist die oben skizzierte begrenzte Ansatzbildung im vorabbudgetierten Bereich der letzten Jahre trotz Ausweitung des Fallaufkommens bei den Hilfen zur Erziehung. So mussten im Rahmen des intensiven fachlichen Controllings bereits flächendeckend Standards gesenkt werden, um - trotz der in einigen Bereichen zum Teil deutlich steigenden Fallzahlen - zu einer Begrenzung von Ausgaben zu kommen. Dennoch soll dieser Prozess konsequent fortgesetzt werden, Angebote umzubauen und zu modernisieren, das Kostenvolumen insgesamt einzugrenzen, ohne jedoch die Qualität des Spektrums der Hilfen zur Erziehung insgesamt unvertretbar einzuschränken.

Ein weiterer Aspekt ist die Notwendigkeit, alle Einnahmen in diesem Bereich rechtzeitig und in der Höhe zu erzielen, wie es rechtlich und tatsächlich möglich ist. Dazu sollen die Möglichkeiten des neuen Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK-Gesetz) konsequent genutzt werden. Interne Arbeitsprozesse sollen gestrafft werden, um hier einen Arbeitsschwerpunkt setzen und z. B. die gesamten Erstattungen mit anderen öffentlichen Trägern der Jugendhilfe zeitnah abwickeln zu können.

5. Überblick über die Schwerpunkte der Konsolidierungsmaßnahmen

Das gesamte vorgeschlagene Einsparvolumen beläuft sich auf

- 1,98 Mio. € in 2006,
- 2,57 Mio. € in 2007 und
- 3,13 Mio. € in 2008 ff.

An verschiedenen Stellen werden von der Verwaltung, ohne dass es dafür parlamentarischer Beschlüsse bedarf, zusätzliche Einnahmen veranschlagt bzw. Ausgaben - u. a. auch Personalausgaben - reduziert. An dieser Stelle sollen nur die inhaltlich und gleichzeitig vom Finanzvolumen wesentlichen Konsolidierungsvorschläge aus den Bereichen Tagesbetreuung für Kinder und Hilfen zur Erziehung zusammenfassend dargestellt werden. Im Einzelnen:

5.1. Kindertagesbetreuung

5.1.1. Anpassung der Platzzahlen in Kindertageseinrichtungen

Für den Bereich der Kindertagesbetreuung muss die 100%-Versorgung (Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz der 3- bis 6-Jährigen) die Grundlage der Bedarfsplanung in Münster sein. Die derzeitige Gesamtanzahl an angebotenen Plätzen bietet Handlungsalternativen in diesem Bereich. Blicke das aktuelle Platzangebot unverändert, würde die Versorgungsquote bis zum Jahr 2010 auf über 117 % steigen, weil die Kinderzahlen in dem Zeitraum von ca. 7.500 Kindern auf voraussichtlich ca. 6.600 Kinder sinken werden.

Um die Platzzahlen an die Bevölkerungsentwicklung anzupassen, ist geplant, in Abstimmung mit den freien Trägern und ihren Spitzenorganisationen nach sozialräumlichen Kriterien jährlich die Bedarfssituation zu prüfen und zu Anpassungen im Umfang von bis zu fünf Kindergartengruppen zu kommen. Die Effekte sind ab August 2006 zu erwarten.

Das städtische u3-Programm soll mit den sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen fortgesetzt werden.

5.1.2. Abbau der Plätze in städtischer Horteinrichtung

Zukünftig sollen Hortplätze in Angebote der offenen Ganztagsschule oder in besondere Fördereinrichtungen überführt werden. Unter Berücksichtigung des sich abzeichnenden Rückzugs des Landes bei der Finanzierung der Horte ist ein teilweiser Rückbau von Plätzen/Finanzen in diesem Bereich erforderlich.

Die Stadt Münster unterhält 29 Kindertageseinrichtungen, davon einen Hort im Stadtteil Kinderhaus. In diesem werden 20 Schulkinder im Anschluss an die Schule betreut. Die Aufgabe der Schulkinderbetreuung (Hort) verlagert die Stadt als Träger von der Jugendhilfe zur Schule (offene Ganztagsschule) und konzentriert damit ihre Leistungen im Bereich der Kindertagesbetreuung auf 0,4- bis 6-jährige Kinder (mit Ausnahme der großen altersgemischten Gruppe).

Die Hortplätze im Stadtteil Kinderhaus werden in die Ganztagsschulen vor Ort (2 offene Ganztagsschulen und eine so genannte gebundene Ganztagsschule) sowie in die 4 großen altersgemischten Gruppen in den Kindertageseinrichtungen (insgesamt 40 Plätze in Kinderhaus) überführt. Mit dieser Maßnahme wird auch dem dringenden Raumbedarf im Schulzentrum Kinderhaus Rechnung getragen. Weitere Teilangebote werden in den

kinderpädagogischen Bereich der Jugendeinrichtung Wuddi Kinderhaus verlagert. Die Effekte sind ab August 2006 zu erwarten.

Zur Gesamtentwicklung und Weiterführung von Hortplätzen im Jahre 2007 wird die Verwaltung eine gesonderte Vorlage fertigen.

5.2. Hilfen zur Erziehung

5.2.1. Umbau der Inobhutnahme-Strukturen

Im Bereich der Pflichtaufgabe der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen nach § 42 SGB VIII sollen die Angebote in Abstimmung mit den freien Trägern weiterentwickelt, Leerstände vermieden und die Kapazitäten in den Einrichtungen an den inzwischen bestehenden Bedarf angepasst werden. Mit einer Reduzierung der Platzkontingente im Mädchenkrisenhaus, dem Zoff für die männlichen Jugendlichen (beide zurzeit - wie durch Ratsbeschluss aus dem Jahr 1992 vorgegeben - mit ca. 50 - 60 % Auslastung) und einem Umbau der stationären Belegung im Einvernehmen mit dem Träger im Kinderheim St. Mauritz sollen die Angebotsprofile (stationäre Regelleistungen, Krisenklärung, Verstärkung ambulanter Maßnahmen) umgebaut und die veränderte Auslastung in den Kriseneinrichtungen berücksichtigt werden.

Auch die niedrigschwelligen Angebote im Rahmen des Inobhutnahme-Systems (Sleep-In für Jungen und junge Männer und Masy für Mädchen und junge Frauen) werden in den Umbau der Angebotsprofile einbezogen, indem die Altersgrenze bei jungen Frauen (von 27 auf 21 Jahre) abgesenkt wird und die stationäre Unterbringung teilweise durch Angebote im ambulanten Bereich kompensiert wird.

5.2.2. Begrenzung der Fallzahlen bei den Hilfen für junge Volljährige

Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) richtet sich an junge Frauen und junge Männer im Alter von 18 bis 26 Jahren. Zur Modifizierung der Standards, aber auch zur Begrenzung der Fallzahlen soll eine Neukonzeption der Hilfe vorgenommen werden. Diese Hilfeform soll künftig in konsequenter Form auf Verselbständigung ausgerichtet werden.

Das bedeutet vor allem, dass Hilfen einzelfallbezogen zeitlich befristet auszurichten und zielgerichtet auszugestalten sind. In der Regel ist ein Ende dieser Hilfen mit der Vervollendung des 21. Lebensjahres vorzusehen. Nur in Ausnahmefällen kann sie bei besonderer Begründung für einen begrenzten Zeitraum weitergeführt werden. Ein Schwerpunkt soll dabei die Unterstützung der Familie des/der jungen Volljährigen sein, um stationäre Hilfen zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

5.2.3. Mehreinnahmen im Bereich der Hilfen zur Erziehung

Grundsätzlich ist die Einnahmekalkulation im Bereich der Hilfen zur Erziehung nach wie vor in den Bereichen schwierig, in denen es um die Erstattungen anderer Kostenträger (örtliche und überörtliche Träger der Jugendhilfe) geht. Sie sind in der Regel nicht stetig zu erzielen und können im Einzelfall in der Höhe sehr stark differieren.

Dennoch soll eine nennenswerte Anpassung der Einnahmepositionen an aktuelle Rechnungsergebnisse vorgenommen werden. Die Voraussetzungen dafür wurden durch interne organisatorische Maßnahmen geschaffen, durch die ein deutlich größerer Schwerpunkt der Verwaltungsarbeiten auf die Einnahmeerzielung gelegt werden kann. Diese vorbereitenden Maßnahmen rechtfertigen eine pauschale Anhebung der Einnahmen orientiert an den Rechnungsergebnissen der letzten Jahre.

Weitere Mehreinnahmen sind ab 2006 durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) zu erwarten. Ein wesentliches Ziel der neuen Regelungen ist die finanzielle Entlastung der Kommunen durch eine stärkere Kostenbeteiligung der Eltern aber auch der Kinder, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Ehegatten und Lebenspartner für stationäre und teilstationäre Maßnahmen entsprechend der Kostenbeitragsverordnung.

6. Ausblick

Nach wie vor muss der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einer der Schwerpunkte der Stadtentwicklung sein. Trotz enger werdender Spielräume muss es das Ziel sein, gerade hier Prioritäten zu setzen und Standards der Angebote zu sichern. Ein effektives Controlling aber auch die ständige Anpassung der Angebote an sich wandelnde gesellschaftliche und demografische Strukturen müssen weiterhin konsequent verfolgt und umgesetzt werden, um so die Handlungsfähigkeit für künftige Bedarfe zu sichern.

I. V.

gez.

Dr. Klein