

Öffentliche Berichtsvorlage

Vorlagen-Nr.:

V/0117/2007

Auskunft erteilt:

Frau Trockel

Herr Schnermann

Ruf:

492 5112

492 5888

E-Mail:

TrockelS@stadt-muenster.de

Schnermann@stadt-muenster.de

Datum:

12.03.2007

Betrifft

Controlling im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien - Bericht über den aktuellen Stand und die weiteren Perspektiven

Beratungsfolge

08.05.2007	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Bericht
09.05.2007	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Bericht
10.05.2007	Hauptausschuss	Bericht

Bericht:

1. Einleitung

Im Mai 2005 wurde letztmalig über den Stand des Controllings im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien berichtet. Zum damaligen Zeitpunkt konzentrierten sich die Controllingmaßnahmen hauptsächlich auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Seitdem hat es sowohl amtsinterne organisatorische Umgestaltungen als auch Neuerungen in der strukturellen und inhaltlichen Ausgestaltung des Controllings gegeben. Vorliegende Berichtsvorlage gibt einen Überblick über die wesentlichen Veränderungen und zeigt im Sinne einer regelmäßigen Berichterstattung den aktuellen Stand und die weiteren Perspektiven des Finanz- und Fachcontrollings auf.

2. Bisherige Entwicklung und parlamentarische Beratung

Nach ersten verwaltungsinternen strukturellen und personellen Vorbereitungen zum Thema Controlling bedeutete die Beratung und Beschlussfassung über die Vorlage 86/2002 „Rahmenkonzept Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Münster - Teil I - Fachliche Grundlagen“ den Auftakt für die Beteiligung der parlamentarischen Gremien der Stadt Münster. Konkretisiert wurden die parlamentarischen Beschlüsse in der Vorlage 923/2002 „Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung“, mit der die Verwaltung u. a. mit einer entsprechenden Berichterstattung über Ergebnisse des Controllings beauftragt wurde. Dies wurde mit folgenden Vorlagen umgesetzt:

- Vorlage 910/2002 Finanzierung der Sozialpädagogischen Familienhilfe,

- Vorlage 323/2003 Rahmenkonzept Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Münster - Teil III - Ambulante Hilfen zur Erziehung und
- Vorlage 714/2003 Überplanmäßige Mittelbereitstellung für die vorabbudgetierten Haushaltsstellen im Bereich der Jugendhilfe.

Eine erste Bilanz über den Stand und die Ergebnisse des Controllings des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien zieht die Vorlage V/0421/2005 „Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung“. Verbunden wurde dies mit dem Auftrag für eine weitere Berichterstattung sowie für die Entwicklung konkreter Steuerungsinstrumente, um die Kostenentwicklung einzugrenzen.

Zur Umsetzung der Aufträge aber auch unter dem Einfluss eines zunehmenden Konsolidierungsdrucks für den städtischen Haushalt wurden den zuständigen Gremien weitere Vorlagen zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

- Vorlagen V/0961/2005 und V/0139/2006 „Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Inobhutnahme-Systems für Kinder und Jugendliche in Münster“ und
- Vorlage V/0660/2006 „Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Inobhutnahme-Systems; hier: Niedrigschwellige Angebote“.

3. Begleitende Organisationsentwicklung

Schon vor den genannten parlamentarischen Beratungen hat das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien begonnen, ein Finanzcontrollingsystem aufzubauen (Koordination der Haushaltsplanung und Begleitung der Bewirtschaftung). Die Ergebnisse des Finanzcontrollings werden bereits seit Jahren für die Leitungsgremien des Amtes aufbereitet. Im Fokus steht dabei die Einhaltung der durch die Etatbeschlüsse des Rates gezogenen finanziellen Grenzen (Liquiditätssicherung).

Um Controlling jedoch nicht nur als bloßes Instrument anzusehen, effizient Kosten zu reduzieren, Sparvorgaben einzuhalten und den Finanzstatus zu überprüfen, wurde im April 2001 zusätzlich die Funktion des fachlichen Controllings eingerichtet. Ziel war es, fachliche Ansätze mit wirtschaftlichen Zielen zu verknüpfen und perspektivisch ein ganzheitliches Controllingsystem einzuführen, das die bekannten Instrumente der Finanzanalyse um entsprechende Informationen zu den Leistungs- und Qualitätsaspekten ergänzt. Neben der nach wie vor bedeutsamen Erhöhung von Wirtschaftlichkeit sollten zunehmend auch Wirksamkeitsüberlegungen und inhaltliche Fragestellungen in Controllingprozesse einbezogen werden.

Entsprechend dieses zusammenführenden Ansatzes wurde im Sommer 2005 im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien nach internen Umstrukturierungen eine neue Abteilung unter der Bezeichnung „Controlling und zentraler Service“ eingerichtet. Hier werden vor dem Hintergrund der aktuellen und erwarteten finanziellen und fachlichen Rahmenbedingungen die Aktivitäten zu den Themenbereichen Ressourcen, Controlling und Konsolidierung koordiniert.

Hat sich vor allem das Fachcontrolling in den vergangenen Jahren hauptsächlich auf den Bereich der erzieherischen Hilfen konzentriert, so findet Controlling mittlerweile in allen Abteilungen des Amtes statt.

Gemeinsam ist inzwischen ein differenziertes Selbstverständnis von Controlling entstanden, welches nachfolgend dargestellt werden soll.

4. Selbstverständnis des Controllings

Controlling im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien versteht sich als ein System der Führungsunterstützung, das

- zielorientierte Planung koordiniert,
- zielbezogene Daten über das Verwaltungshandeln und seine Rahmenbedingungen identifiziert, aufbereitet, bereitstellt und regelmäßig kontrolliert,
- differenzierte Abweichungsanalysen vornimmt sowie
- Maßnahmen zur Gegensteuerung vorschlägt.

Erfolgreiche Controllingprozesse laufen demzufolge in den folgenden vier Handlungsschritten ab, die als aufeinander bezogene und voneinander abhängige Elemente eines Regelkreislafs angesehen werden müssen:

- einer **zielorientierten Planung**, bei der strategische Amtsziele, gesetzliche Rahmenbedingungen oder politische Richtungsvorgaben so in operative Ziele umformuliert werden, dass diese an festgelegten Indikatoren messbar und überprüfbar sind,
- einer **regelmäßigen Zielkontrolle**, bei der die für die Zielerreichung erforderlichen fachlichen sowie finanziellen Daten und Fakten gesammelt, ausgewertet und bezogen auf das angestrebte Endergebnis prognostiziert werden,
- einer **differenzierten Abweichungsanalyse**, bei der Gründe für mögliche Abweichungen vom Endergebnis benannt und dargestellt werden und
- einer **planbezogenen Steuerung**, bei der auf der Basis der Abweichungsanalyse entweder Empfehlungen für (gegen-)steuernde Maßnahmen gegeben werden, um das angestrebte Ziel trotz absehbarer Abweichung dennoch zu erreichen oder gegebenenfalls Korrekturen der Planung vorgenommen werden, wenn sich Ausgangsprämissen (z. B. gesetzliche Rahmenbedingungen) verändert oder als unzutreffend erwiesen haben.

Bei der Erarbeitung solcher Controllingschritte sind neben dem für das Controlling zuständigen Fachbereich immer auch Führungskräfte sowie - je nach thematischem Bedarf - weitere Fachkräfte beteiligt. Ziel ist es, die vereinbarten Maßnahmen transparent und offen mit den einzelnen Beteiligten zu kommunizieren. Denn nur wenn es gelingt, alle an einem Ziel Beteiligten von dessen Notwendigkeit sowie dessen Sinn zu überzeugen und für die anstehenden Aufgaben zu gewinnen, können Controllingmaßnahmen erfolgreich umgesetzt werden.

5. Ziele und strategische Ausrichtung des Controllings

Controlling dient der Sicherung des Arbeitserfolgs und der strukturierten Selbstüberwachung des Amtes. Dies geschieht mit zwei grundsätzlichen Zielrichtungen:

- Steigerung der **Wirtschaftlichkeit** (Effizienz)
- Steigerung der **Wirksamkeit** (Effektivität)

Es ist zentrales Anliegen des Controllings, diese beiden Zielrichtungen nicht losgelöst voneinander zu betrachten, sondern sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Handlungsleitend ist daher die Maßgabe, neben der Unterstützung bei der Produkt- und Ressourcensteuerung sowie der Kontrolle über die Einhaltung des Budgets Ideen und Vorschlägen zu entwickeln, wie die zur Verfügung stehenden Mittel aus finanzieller und fachlicher Hinsicht so eingesetzt werden können, dass sie zielgenau wirken.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht demzufolge die Frage: Machen wir das, was wir tun, richtig und effektiv, oder müssen wir etwas verändern, um uns zu verbessern?

Auch wenn diese Thematik in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat, liegen bisher noch relativ wenig gesicherte Erkenntnisse über die Wirksamkeit von bestimmten Hilfformen vor. Daher wird eine der zukünftigen Hauptaufgaben des Controllings sein, fundierte und differenzierte Antworten auf solche Fragestellungen zu finden.

6. Beispiele für konkrete Controllingmaßnahmen

Entsprechend des dargestellten Controllingkreislaufs und der genannten grundsätzlichen Zielrichtungen wurden unter Mitwirkung des Finanz- und Fachcontrollings in den letzten zwei Jahren verschiedene Maßnahmen und Veränderungen initiiert, begleitet und optimiert. Die Wesentlichen sollen nachfolgend exemplarisch erwähnt werden.

▪ Angebotsveränderungen initiieren

- o Kapazitätsanpassungen in den Inobhutnahme-Systemen
- o Ambulante Krisenklärung durch die drei Krisenhäuser
- o Reduzierung der Plätze für niedrigschwellige Angebote
- o Platzzahlanpassung in den Kindertageseinrichtungen

▪ Prozessstandards optimieren

- o Leitsätze zur Heimerziehung einschließlich der Prämisse der ortsnahe Unterbringung
- o Eckpunktepapier für ambulante Hilfen
- o Einführung des Evaluationsbogens für ambulante Hilfen
- o Verkürzung der Laufzeiten in den Bereichen Sozialpädagogische Familienhilfe und Erziehungsbeistandschaften
- o Neuregelungen im Bereich der Leistungen für junge Volljährige

▪ Wirtschaftlichkeit verdeutlichen und verbessern

- o Kontingentierung der Fachleistungsstunden in den Bereichen Sozialpädagogische Familienhilfe und Erziehungsbeistandschaften
- o Intensivierung und Verbesserung der Abläufe für die Einziehung von Kostenbeiträgen und Erstattungen
- o Auswertung von Pro-Platz-Kosten im Bereich der Kindertagesbetreuung
- o Verbesserte Rückkoppelung von Finanzdaten an die Fachabteilungen (Controllingbericht)

▪ Datengrundlagen verbessern

- o Verbesserung von Statistiken
- o Auswahl und Implementierung einer Jugendamtssoftware

- o Differenzierter Finanzstatus im Bereich der Kindertagesbetreuung

- **Benchmarking (extern mit anderen Jugendämtern)**

- o Teilnahme am Interkommunalen Vergleichsring (IKO)

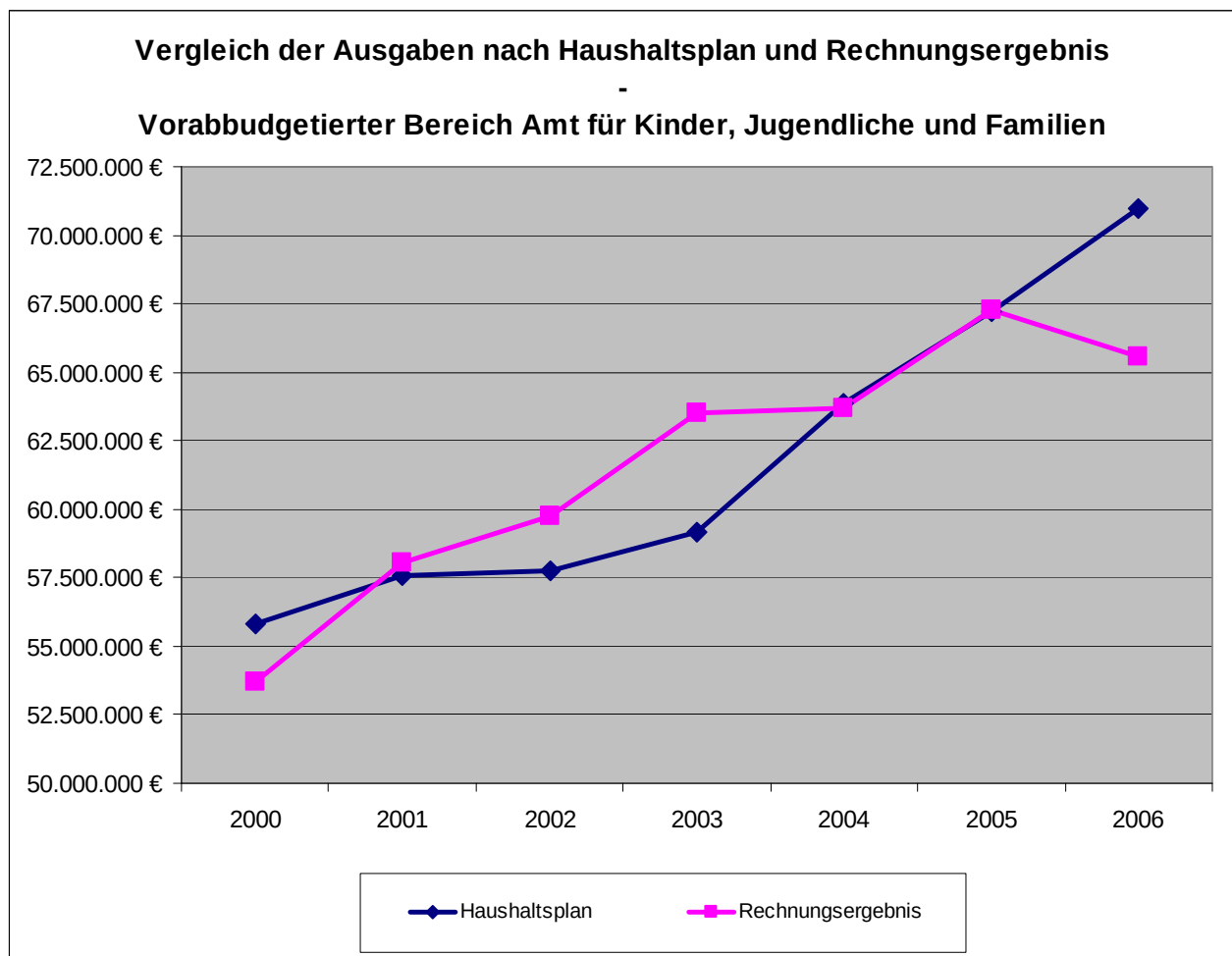
7. Finanzielle Entwicklung der letzten Jahre

Alle genannten Maßnahmen und Veränderungen haben sich vor allem im letzten Jahr deutlich in der Finanzentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe niedergeschlagen.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass in den Jahren 2001 bis 2003 die ursprünglichen Haushaltsansätze nicht mehr ausreichten, um den Finanzbedarf im vorabbudgetierten Bereich (Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung) zu decken. Die „Schere“ zwischen Haushaltsplan und tatsächlichem Rechnungsergebnis hatte sich von -0,5 Mio. Euro in 2001 auf -4,3 Mio. Euro in 2003 kontinuierlich erweitert.

In den Jahren 2004 und 2005 konnte dann erreicht werden, dass Haushaltsansätze und ausgegebene Mittel aufgrund intensiven Controllings in zwei amtsinternen Steuerungsgruppen (Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung) nahezu deckungsgleich waren. Darüber hinaus wurden die Controllingergebnisse eng mit Freien Trägern abgestimmt.

Im Jahr 2006 blieben die Ausgaben sogar um ca. 5,4 Mio. Euro hinter dem Haushaltsansatz zurück und sanken zugleich erstmalig unter das Vorjahresergebnis.



8. Zusammenhang zur Haushaltskonsolidierung

Wie bereits ausgeführt, beschleunigte ein rapide zunehmender Konsolidierungsdruck die Anstrengungen, das Controlling des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien weiterzuentwickeln und - neben den wichtigen fachlich-inhaltlichen Aspekten - die Begrenzung der Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe zu forcieren. Vor allem die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung und die Tagesbetreuung für Kinder waren ganz wesentliche Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die von den Spar- und Konsolidierungsüberlegungen betroffen waren.

Zwar stand das finanzielle Controlling von Beginn an im Fokus, wenn es um Aspekte der Liquiditätssicherung ging. So wurden und werden sämtliche Mittelabflüsse und -bewegungen regelmäßig erfasst und innerhalb des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien so aufbereitet, dass sie zur Beurteilung und Steuerung der finanziellen Entwicklung genutzt werden können. Damit wurden die Verfahren der Haushaltsplanaufstellung optimiert und die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel begleitet. Diese Instrumente wurden aber zunehmend als wesentliche Basis für die Erarbeitung angemessener Konsolidierungsüberlegungen eingesetzt. Sie konnten helfen, Spielräume zu erkennen und aufzuzeigen.

Um diese Spielräume jedoch nicht nur aus finanziellen Gesichtspunkten zu nutzen, wurde gemeinsam mit dem fachlichen Controlling geprüft, ob auch aus fachlicher Sicht Veränderungen in der Angebotsstruktur vertretbar sind. Es galt, Angebote weiterzuentwickeln und zu modernisieren, um zwar das Kostenvolumen einzugrenzen, die Qualität der angebotenen Hilfen jedoch insgesamt nicht unvertretbar einzuschränken.

Ein Beispiel:

Aufgrund von Ergebnissen des fachlichen Controllings wurden für die Hilfeform Sozialpädagogische Familienhilfe verbindliche Steuerungsgrößen für Stundenumfang sowie Hilfezeitraum festgelegt. Mit dem Einhalten der festgelegten Jahreskontingente konnte die Konsolidierung der Ausgabemittel gesichert, gleichzeitig aber auch einer gestiegenen Anzahl von Familien diese Hilfeform innerhalb des Finanzbudgets gewährt werden.

Konsequent muss ein Controlling in diesem Sinn eine Anpassung der Angebote an sich wandelnde gesellschaftliche und demografische Strukturen verfolgen, um trotz deutlich enger werdender finanzieller Spielräume die Handlungsfähigkeit für künftige Bedarfe zu sichern. Die demografische Entwicklung, interkommunale Vergleiche und eine nachhaltige Wirkung sind dabei wichtige Aspekte, um letztlich die Auswirkungen der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen auf die Bürger/innen oder Träger möglichst gering zu halten.

Eine Grenze bei allen bisherigen Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung wurde immer dort gezogen, wo Vorschläge zur Ausgabenreduzierung aus fachlicher Sicht und orientiert an den in der Stadt Münster etablierten fachlichen Standards nicht mehr vertretbar erschienen.

In enger Abstimmung mit dem Controlling wurden von der Verwaltung des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien begleitende Informationen zu den großen Konsolidierungsinitiativen für die parlamentarischen Gremien erstellt, in denen diese Leitgedanken und ihre konkrete Umsetzung dargestellt wurden. Sie wurden mit den folgenden Vorlagen vorgelegt:

- Vorlage V/1040/2005 Begleitende Informationen für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zum Haushaltskonsolidierungsprogramm 2006 der Stadt Münster und
- Vorlage V/0729/2006 Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 - Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner; hier: Tageseinrichtungen für Kinder... sowie Hilfen zur Erziehung ... Analyse und Stellungnahme der Verwaltung zu den Aussagen und möglichen Konsolidierungspotentialen aus dem interkommunalen Vergleich.

9. Die nächsten Schritte

Als wesentliche Entwicklungen der nächsten Zeit zeichnen sich aktuell ab:

- **Kennzahlen- und Indikatorensystem für das Amt und die Kernleistungen im Rahmen des NKF**

Parallel mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erfolgt im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien in den Jahren 2007 und 2008 der detaillierte Ausbau eines Kennzahlen- und Indikatorensystems.

Solche aussagefähigen Systeme werden als Bestandteil der Produktbeschreibungen, der Zielbeschreibungen sowie des Berichtswesens entwickelt, um in übersichtlicher Form steuerungsrelevante Informationen als Grundlage für die Entscheidungsfindung zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich zu bereits vorhandenen Kennzahlen werden sogenannte „finanzwirtschaftliche Standardkennzahlen“ erarbeitet, die grundsätzlich bei jedem Produkt darzustellen sind. Darüber hinaus werden auf der Produktebene fachspezifische „produktzielbezogene Kennzahlen“ (Messung des Zielerreichungsgrades) sowie „Leistungskennzahlen“ (Quantitative und qualitative Messung des Outputs) ausgewiesen.

Die Darstellung im doppischen Produkthaushalt ist eng mit steuernden unterjährigen Controllingverfahren des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien verbunden, deren Ergebnisse regelmäßig in einem gemeinsamen Controllingbericht zusammengefasst der Amts- und Dezernatsleitung sowie dem Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien zu Steuerungszwecken vorgelegt werden.

Hiermit ist mittelfristig im Rahmen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement das Ziel verbunden, substanzielle Daten für den Budgetierungsprozess, die Haushaltsausführung sowie das Kosten- und Wirtschaftlichkeitscontrolling zu erhalten.

- **Steuerung stationärer Hilfen durch ein Kennzahlen- und Indikatorensystem**

Im stationären Leistungsbereich sind bereits in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, um die stetig steigenden Kosten einzugrenzen (vgl. V/0470/2005 „Rahmenkonzept Hilfen zur Erziehung, Teil IV“) Auf dieser Grundlage wird derzeit die generelle fachliche Ausrichtung, inhaltliche Schwerpunktsetzung sowie die zeitliche Perspektive der stationären Hilfen vertieft, ergänzt und modifiziert. Ziel ist es, ein Kennzahlen- und Indikatorensystem zu entwickeln, welches die genannten Aspekte widerspiegelt und anhand dessen dieser Leistungssektor gesteuert und gemessen werden kann.

- **Auswertung erzieherischer Hilfen nach Ablauf von Zeiträumen**

Seit 01.06.2006 ist für alle ambulanten erzieherischen Hilfen ein Evaluationsbogen verbindlich eingeführt. In diesem Bogen sollen zu Hilfebeginn gemeinsam mit den Beteiligten die wesentlichen Wirkungsziele der Hilfe verbindlich festgelegt und dokumentiert werden. Der die Hilfe durchführende Träger bewertet zusammen mit den Hilfeempfängern monatlich den jeweiligen Zielerreichungsgrad, trägt diesen auf den Bogen ein und sendet ihn quartalsweise an den Kommunalen Sozialdienst (KSD).

Neben einer gezielteren Hilfeplanung und -gestaltung im Einzelfall wird der Evaluationsbogen ein erster Schritt sein, um den Erfolg einer Hilfe beurteilen zu können. Ergänzt durch die systematische Auswertung dieser Bögen seitens des fachlichen Controllings werden zukünftig Aussagen zur Wirksamkeit und Effektivität ambulanter Hilfen gemacht werden können. Geplant ist, einen ähnlichen Evaluationsbogen auch im stationären Leistungssektor einzuführen.

- **Qualitätsnetzwerk mit dem Landesjugendamt**

Gemeinsam mit neun weiteren Kommunen nimmt der Kommunale Sozialdienst seit Oktober 2005 am „Qualitätsnetzwerk Allgemeiner sozialer Dienst in Westfalen – Lippe“ teil. Am Ende des Projektzeitraums von drei Jahren werden für alle im KSD erbrachten Leistungen Vorschläge für Struktur-, Prozess- und Ergebnisstandards vorliegen, die zentrale Aussagen zu der Qualität und den wesentlichen Zielen der jeweiligen Leistung beinhalten. Durch die vorgenommenen Zielformulierungen könnten fundierte Aussagen zu den Ergebnissen und Erfolgen in den einzelnen Leistungssegmenten gemacht werden.

- **Einführung einer neuen Jugendamtssoftware**

Im Laufe des Jahres 2007 wird für die Abteilungen Kommunaler Sozialdienst und Familien- und Erziehungshilfen eine neue Software eingeführt. Mit diesem Programm werden zukünftig alle finanzwirksamen Hilfefälle erfasst und bearbeitet. Durch den Rückgriff beider Abteilungen auf einen einheitlichen Datenbestand werden Arbeitsprozesse vereinfacht und optimiert. Gleichzeitig ermöglicht dieses System dem Controlling zeitnahe finanzielle und fachliche Auswertungen.

I.V.

gez.

Dr. Hanke
Stadträtin