

DER OBERBÜRGERMEISTER

Dezernat für Recht, Soziales,
Integration, Gesundheit, Umwelt- und
Verbraucherschutz

Dezernat für Bildung, Familie,
Jugend, Kultur und Sport

Leitbild

"Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Münster und den Freien Trägern in der Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe"

Vorwort

In unserem sozialen Rechtsstaat obliegt den Kommunen die wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge für die Einwohnerinnen und Einwohner. Diese zielt darauf, die sozialen Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, soziale Benachteiligungen zu verhindern und Freiräume für ein eigenverantwortliches Handeln zu sichern. Dies geschieht in Münster in der bewährten Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern.

Angesichts der Veränderungen und Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft hat die Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates auch die kommunale Ebene erreicht. Die Akteure der kommunalen Sozial-, Jugend- und Gesundheitspolitik sind aufgefordert, gemeinsam konstruktive Lösungsansätze für die Zukunft dieser Bereiche der Kommunalpolitik sowie für strukturelle Reformen zu entwickeln. Eine wichtige Voraussetzung dafür sind klare Verabredungen der freien und öffentlichen Träger über die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit sowie künftige Finanzierungsstrukturen. In diesem Zusammenhang umfasst der Begriff "Freie Träger" die Wohlfahrtsverbände, die Kirchengemeinden, Vereine, Initiativen, Selbsthilfegruppen, Arbeitskreise usw.

Mit dem Leitbild ist eine Selbstverpflichtung für das Handeln der Dezernate sowie ihrer Partner, den freien Trägern, verbunden. Das Leitbild enthält das gemeinsame Selbstverständnis sowie Bausteine zur Kultur des Miteinanders von freien und öffentlichen Trägern. Es enthält in der Form einer Präambel das Gemeinwohl als gemeinsame Verpflichtung von freien und öffentlichen Trägern, entwickelt sodann Grundsätze der Zusammenarbeit sowie Grundelemente der finanziellen Förderung.

Leitbild Kooperation und Förderung

I. Gemeinwohl als gemeinsame Verpflichtung (Präambel)

- ◆ Die Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe zielt mit ihren Leistungen vor allem auf die soziale Sicherung des Gemeinwohls, den Ausgleich für sozial Schwache, eine kinder- und familienfreundliche Lebensgestaltung sowie auf angemessene Bedingungen einer aktiven gesellschaftlichen Teilhabe von Benachteiligung Betroffener ab. Die der Stadt Münster übertragenen Aufgaben der Grund-sicherung für Arbeitsuchende werden im Sinne dieser Grundausrichtung wahrgenommen.
- ◆ Die weiter wachsenden sozialen Bedarfe und Erwartungen der Einwohnerinnen und Einwohner bei stagnierenden finanziellen Ressourcen der Kommune verlangen eine leistungssichernde Planung zugunsten derjenigen Bevölkerungs-kreise, die auf staatliche Hilfen besonders angewiesen sind. Dabei ist das präventive Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe statt der dauerhaften Leistungs-abhängigkeit vorrangig.
- ◆ Ein erheblicher Teil der sozialen Sicherung in Münster wird von Freien Trägern (Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Initiativen und Selbsthilfe-gruppen) geleistet. Sie tragen dadurch entscheidend zum Gemeinschaftsleben in eigener Verantwortung bei. Die soziale Funktionsfähigkeit von Familien, Nachbar-schaften, Vereinen und Kirchengemeinden wird hierdurch gestärkt und gefördert. Staatliche Sozialpolitik kann und will dieses soziale Alltagsnetz lediglich ergänzen aber niemals ersetzen. Die Stadt Münster gestaltet in diesem Sinne aktiv das Subsidiaritätsgebot der SGB II, SGB XII und SGB VIII, d.h. gibt nach § 17 SGB II, § 5 i.V.m. § 75 ff. SGB XII und §§ 3 - 5 SGB VIII Freien Trägern den bedingten Vorrang vor ansonsten erforderlichen städtischen Diensten und Einrichtungen.
- ◆ Dieses gesetzlich verankerte Subsidiaritätsverständnis ermöglicht ein plurales **Wunsch- und Wahlrecht** der Einwohnerinnen und Einwohner und fördert eine angemessene **Vielfalt Freier Träger** mit ihrer jeweiligen weltanschaulichen Prägung unter Beachtung ihres inhaltlichen und organisatorischen Autonomie-anpruchs. Einer gesetzlich geforderten **Pluralität Freier Träger** entspricht andererseits das **Wunsch- und Wahlrecht** der nachfragenden Einwohnerinnen und Einwohner nach unterschiedlichen Leistungen in vielfältiger Trägerschaft und ihrer jeweiligen weltanschaulichen Orientierung.
- ◆ Diese Grundsätze gelten für die Funktion Freier **Träger als Dienstleister** sozialer Angebote, Einrichtungen und Dienste, sofern sie hierfür gefördert werden. Die kommunalen Förderungsgrundsätze hierzu leiten sich weitgehend aus § 17 SGB II, § 74 SGB VIII sowie § 75 SGB XII ab:
 - Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen
 - Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung (z.B. nach § 79 a SGB VIII)
 - Gewährleistung zweckentsprechender und wirtschaftlicher Mittelverwendung
 - gemeinnützige Trägerzielsetzung
 - angemessene Eigenleistung
 - den Zielen des Grundgesetzes förderliche Ausrichtung der Arbeit

- Abstimmung und Koordination mit den kommunalen Planungszielen der Kommune nach § 74 Abs. 2 SGB VIII und § 5 SGB XII

- ◆ Auf dieser Basis verpflichten sich die Freien Träger und die Stadt Münster zur Kooperation mit dem Ziel, sozial gerechte, wirksame und wirtschaftlich gestaltete Angebote, Dienste und Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge vorzuhalten. Diese Angebote sind jeweils bedarfsgerecht, nutzerfreundlich, betroffenen-orientiert und sparsam, wirtschaftlich und effektiv auszugestalten.

- ◆ Unabhängig von der besonderen Rechtsstellung der Kommune als Gewährleistungsträger für die Bereitstellung und Sicherung sozialer Leistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner tragen die Stadt Münster und die Freien Träger gemeinsame Verantwortung für das Gemeinwohl und die soziale Stabilität in der Stadt Münster.

- ◆ Eine nachhaltige soziale Stadtentwicklung bedingt die Verzahnung der Leistungen des öffentlichen Trägers (Kommune) und der Freien Träger und deren intensive Kooperation zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner als Leistungsberechtigte und Nutzer sozialer Dienstleistungen.

- ◆ Dabei geht die sozialpolitische Bedeutung der Freien Träger weit über die Funktion als 'Dienstleister' oder Einrichtungsträger hinaus: Sie sind Bestandteil der sozialen Symmetrie des Gemeinwesens und repräsentieren die Gemeinde in all ihren menschlich-sozialen Facetten.

- ◆ Aufgabe der Kommune ist es, neben der Garantenstellung eines ausreichenden und angemessenen sozialen Dienstleistungsangebots einen gerechten, bedarfsentsprechenden und gleichen Zugang aller Einwohnerinnen und Einwohner gemäß ihren persönlichen und rechtlichen Ansprüchen nach sozialen Leistungen zu sichern.

- ◆ Dieser Gleichbehandlung der Einwohnerinnen und Einwohner entspricht der gleichberechtigte Status Freier Träger und ihre Funktion, im Rahmen ihrer Eignung und bedarfsorientierten Leistungsfähigkeit kommunal gefördert und/oder leistungsentsprechend (Vertrag oder Vereinbarung nach § 17 SGB II, §§ 75 ff. SGB XII, §§ 74, 77, 78 a ff. SGB VIII) finanziert zu werden.

- ◆ Subsidiarität beinhaltet als sozialstaatliches Gestaltungsprinzip die vorgenannte Prägung des Gemeinwesens ("Vorfahrt für Eigenverantwortung") und ist strukturell als bedingter Vorrang Freier Träger (Eignung und Wirtschaftlichkeit) im Verhältnis zu Nachrangigkeit öffentlicher Einrichtungen und Dienste zu verstehen. Dabei sind folgende Prinzipien für die Entwicklung des Gemeinwesens bedeutsam, an denen sich die Förderung Freier Träger generell ausrichtet:
 - zur Verwirklichung des Anspruchs auf soziale Sicherung aller Einwohnerinnen und Einwohner:
 - bedarfsgerechte Versorgung mit sozialen Diensten und Einrichtungen
 - Weiterentwicklung einer dezentral-stadtteil-orientierten sozialen Infrastruktur
 - Vorrang der Prävention und ambulanten Hilfen/Leistungen

- betroffenenorientierte Angebotsgestaltung und flexible Leistungsanpassung
- kostengünstige und wirksame Leistungsgestaltung
- strukturiertes Berichtswesen und leistungsbezogene Verwendungsnachweise
- zur Verwirklichung der Angebots- und Trägerpluralität:
 - freie und gleichberechtigte Möglichkeit aller Freien Träger, sich als Anbieter sozialer Dienstleistungen zu betätigen und
 - entsprechend ihrer Eignung und finanziellen Leistungsfähigkeit haben Freie Träger das Recht auf Planungssicherheit
- zur bedarfs- und leistungsgerechten Bereitstellung von Angeboten, Diensten und Einrichtungen:

Bei der Förderung von Angeboten durch Freie Träger bzw. der Förderung von deren Leistungen nach gesetzlichen Ansprüchen sind folgende Dimensionen kommunaler Trägerförderung berührt:

- Rechtsfragen (z.B. Subsidiarität, Träger- u. Angebotspluralität)
- trägerunabhängige Bedarfsfeststellung und Qualitätsanforderungen der Leistungen
- Effektivität des Dienstleistungsprozesses im Interesse der nachfragenden Einwohnerinnen und Einwohner
- Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen und ihrer Verwaltung (Nachweise über die Verwendung öffentlicher Mittel)
- Kommunalpolitische Aspekte (Entscheidungsfreiheit des Rates/der Ausschüsse gemäß den Gemeinwohlinteressen, Finanzkraft und Bewirtschaftungsgrundsätze der Kommune)

♦ Dies vorausgesetzt vollzieht sich die Zusammenarbeit der Freien Träger und der Stadt Münster auf drei Handlungsebenen:

- Die politische Handlungsebene: Auf ihr legt der Rat der Stadt Münster die Rahmenbedingungen fest und gibt die politischen Ziele vor.
- Die Verwaltungsebene: Auf ihr regelt die Verwaltung der Stadt Münster die fachliche, inhaltliche, rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der Förder- und Leistungsbeziehungen in Abstimmung mit den Beteiligten über die Zielvorgaben.
- Die operative Ebene: Bei Gewährleistung von Kosten- und Leistungstransparenz erbringen die Freien und öffentlichen Träger ihre Leistungen und Angebote.

♦ **Selbstverständnis der AG der Freien Wohlfahrtspflege:** Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Münster versteht sich als Partner der Stadt Münster. Sie bildet ein „soziales Gewissen“, hat ein sozialpolitisches Selbstverständnis, ist kampagnenfähig. Politische und fachliche Willensäußerungen werden eindeutig formuliert. Sie bemüht sich um

Konsensbildung zu politischen Themen. Die AG fungiert als Initiatorin fachlicher Standardentwicklung und Qualifizierung. In der AG werden Lösungen und Konzepte zu ausgewählten Problemen erarbeitet und abgestimmtes Handeln angestoßen. In der AG wird über anstehende Aufgaben berichtet, Hintergründe können geklärt und reflektiert werden. Die AG gibt sich ein Jahresprogramm. Sie verpflichtet sich, das ehrenamtliche Engagement in der Bürgergesellschaft zu fördern und zu unterstützen. Die Mitglieder der AG vertreten die Interessen ihrer Mitglieder, Vereine und Initiativen, konzedieren aber im Übrigen, dass neben den von ihr repräsentierten Institutionen und Personen andere Freie Träger im Sinne dieses Leitbildes Leistungen der sozialen Sicherung sowie der Kinder- und Jugendhilfe bereitstellen und sozialpolitische Aufgaben wahrnehmen; ihre Funktionen und Aufgabenwahrnehmung bleiben unberührt.

II. Grundsätze der Zusammenarbeit

- ◆ **Kommunikation** ist ein wesentlicher Baustein für eine Zusammenarbeit von öffentlichen und Freien Trägern. Grundvoraussetzung für eine störungsfreie Kommunikation ist die Vereinbarung von Strukturen, z.B. gemeinsame Arbeitsgruppen in verschiedenen Aufgabenfeldern, AG's nach § 78 SGB VIII etc. zur Klärung von offenen Fragestellungen und Weiterentwicklung sozialer Prozesse (siehe auch gemeinsame Vereinbarung vom 26.08.2005 zur AG Wohlfahrt). Darüber hinaus trägt die Benennung verbindlicher Ansprechpartner zur Verbesserung der Kommunikation bei.
- ◆ **Planungssicherheit** beinhaltet sowohl für den öffentlichen als auch für Freie Träger das Abwägen zwischen offenen, jederzeit veränderbaren Zielfindungsprozessen und der auf eine spezifische Bedarfssituation zugeschnittenen Lösung. Im Sinne einer an sozialen Problemen orientierten Zusammenarbeit bedarf es für beide Seiten eines überschaubaren Zeitrahmens, welche Partner welche Angebote für welche Konditionen vorhalten. Gleichzeitig sind aber auch im Interesse einer Planungssicherheit Aussagen über adäquate Kündigungsmöglichkeiten sowie Bedarfsanpassungen von freier und öffentlicher Trägerschaft zu erarbeiten.
- ◆ Die **Kooperationsverpflichtung** ist nicht eindimensional ausgerichtet auf das Verhältnis zwischen öffentlichem Träger und Freien Trägern sondern ausdrücklich mehrdimensional auch auf die Freien Träger untereinander. Kooperation von sozialer Arbeit im Sinne von Zusammenarbeit, Abstimmung und Vernetzung ist zu fordern aus der Komplexität von Problem- und Hilfesituationen, der Vielfalt von Trägern, Angebotsformen und Wertorientierungen sowie der Pluralität gesellschaftlichen Lebens. Der Gesetzgeber hat diese Kooperationsverpflichtung in zahlreichen Einzelregelungen der SGB XII und SGB VIII verankert (§§ 5, 68 Abs. 3, SGB XII; §§ 4, 78, 80, SGB VIII).
- ◆ **Trägervielfalt.** Kennzeichen von sozialer Arbeit sollte es sein, ein plurales Angebot vorzuhalten mit seiner Vielfalt von Trägern mit unterschiedlichen Wertorientierungen sowie einer Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen.

- ◆ **Solidität des Trägers, Transparenz** ist neben der Fragestellung, ob ein Freier Träger fachlich fundierte Arbeit leistet, wichtig für die gemeinsame Arbeit. Solidität bedeutet, dass hier ein verlässlicher Partner für die Einwohnerinnen und Einwohner und die Kommune tätig ist. Transparenz in der Zusammenarbeit soll für alle Beteiligten dazu dienen, durch ein ausgewogenes Berichtswesen Fragen über Bedarfe, Qualitätskriterien, Versorgungsdefizite, Veränderungsprozesse und ähnliches mehr so auszuformen, dass hier im Sinne der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers Planungsprozesse angestoßen werden können.
- ◆ **Personalstandards** bedürfen besonders in der sozialen Arbeit einer gemeinsamen Definition. Hier sind Fragen der Qualifikation, Vergütung, aber auch Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementaspekte anzusprechen.
- ◆ **Eigenleistung.** Der Grundsatz der Subsidiarität sieht eine Eigenbeteiligung des Freien Trägers vor (siehe vor allem § 74 SGB VIII).

III. Grundelemente der Förderung

- ◆ Leistungsfähige und bedarfsgerechte Dienste und Einrichtungen in den Bereichen Jugend, Gesundheit und Soziales sind auf Dauer nur gesichert, wenn ihre **kostendeckende Gesamtfinanzierung** gewährleistet ist.
 - Zur Gesamtfinanzierung tragen neben Eigenmitteln der Träger und Leistungen von dritter Seite vor allem bei: öffentliche Zuwendungen und Kostenerstattungen über Leistungsentgelte der Nutzerinnen und Nutzer bzw. der Sozialleistungsträger.
 - Zuwendungen im obigen Sinne sind freiwillige Geldleistungen staatlicher Stellen, mit denen diese nicht eine Gegenleistung finanzieren, sondern Dritte in deren Aufgabenerfüllung unterstützen, weil hieran ein erhebliches öffentliches Interesse besteht.
 - Zur Kostenerstattung: Häufig haben die Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den öffentlichen Sozialleistungsträgern einen Rechtsanspruch auf bestimmte Hilfen als Geld- oder Sachleistung. Zur Erfüllung ihrer Ansprüche können sie sich an einen Anbieter wenden. Die Kosten derartiger Dienste und Einrichtungen werden ihnen bzw. den Leistungsträgern in Rechnung gestellt.
- ◆ Hinsichtlich der **Bedarfsaussagen** kommt der Jugendhilfe-, Gesundheits- und Sozialplanung eine wichtige Rolle zu. Die Empfehlungen sollen zukünftig auch Aussagen zur **zeitlichen Befristung** enthalten. Adressaten der Vorschläge sind in erster Linie die mit der Entscheidung befassten politischen Gremien der Stadt Münster.
 - Auch im Bereich der freiwilligen öffentlichen Zuwendungen muss das angebotsbezogene Finanzierungskonzept transparent gemacht werden.

- Gesellschaftliche Problemlagen und damit verbundene Herausforderungen für öffentliche und Freie Träger unterliegen einem zum Teil raschen Wandel. Dies legt eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit weiterer Förderungen nahe.
 - Auch die finanzielle Situation der Stadt Münster lässt die bisherige Praxis, Förderungen de facto auf Dauer zu garantieren nicht mehr zu, ohne die erforderlichen Handlungsspielräume für zukünftige Aufgaben zu gefährden.
- ♦ Die Förderung setzt die **Abstimmung über Zielvorgaben** zwischen den Beteiligten voraus.
- Konkret geht es um Absprachen über Art, Zielgruppe, Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistungen, Qualifikation des Personals sowie die erforderliche sachliche und personelle Ausstattung.
 - Der Begriff der Vereinbarung wird an dieser Stelle bewusst vermieden, da auch andere Handlungsformen neben der vertraglichen Absprache denkbar sind. Rechtliche Regelungen für Verträge dieser Art existieren in Bezug auf die Leistungsvereinbarungen nach § 17 SGB II, §§ 78a ff SGB VIII und §§ 75 ff. SGB XII.
 - Auf vorhandene überörtliche fachliche Rahmenvereinbarungen sollte wegen der besseren Gewähr einer Gleichbehandlung für die Hilfesuchenden zurückgegriffen werden.
- ♦ Der Umfang der Förderung orientiert sich an den erbrachten Leistungen.
- Um die beste Relation von Kosten und Leistungen zu erreichen, sind wettbewerbsfördernde Elemente zu unterstützen.
 - Die Entwicklung öffentlicher Zuwendungen kann nicht unabhängig von der Entwicklung des städtischen Haushaltes betrachtet werden.
- ♦ Verwendungsnachweise müssen einen Vergleich der erbrachten Leistungen mit den vor Beginn der Maßnahme abgestimmten Leistungszielen ermöglichen.
- Hierzu müssen vor Beginn der Förderung Kriterien **abgestimmt** werden. Die Nachweise müssen Aussagen zur Effektivität und Effizienz der finanzierten Maßnahmen ermöglichen. Angaben sind auch schon während einer Förderungsperiode denkbar.).
 - Auf die Kompatibilität mit den in der Stadtverwaltung Münster entwickelten Elementen eines Berichtswesens und Controlling ist zu achten.
 - Die Stadt Münster und die Freien Träger streben eine Vereinheitlichung der Verwendungsnachweise an.