



Amt für Finanzen und
Beteiligungen

20.06.2018

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Schetter

Telefon: 492-2000

Schetter@stadt-muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Perspektiven für den Haushaltsplan 2019 - Finanzeckwerte, Nachhaltige Haushaltssanierung

Beratungsfolge

04.07.2018	Haupt- und Finanzausschuss	Bericht
04.07.2018	Rat	Bericht

Bericht:

Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes 2019 wird neben den vielfältigen Anforderungen, die sich z.B. aus der Anpassung und Weiterentwicklung der städtischen Daseinsvorsorge oder aus der Änderung gesetzlicher Grundlagen ergeben, ganz wesentlich von der finanziellen Ausgangssituation beeinflusst.

Hierzu sind der voraussichtliche Jahresabschluss 2017, die laufende Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2018, die haushaltswirksamen Effekte aus der Konsolidierung (Stichwort: NaSa) und die bisherige Vorschau der Ergebnisplanung für das Jahr 2019 (als Teil des beschlossenen Haushaltes 2018) zu betrachten.

Voraussichtlicher Jahresabschluss 2017

Der im Dezember 2016 verabschiedete Haushaltsplan 2017 sah ein Defizit von -58,6 Mio. € vor. Der Jahresabschluss 2017 wird voraussichtlich mit einem geringen Überschuss abschließen. Hauptursache für diese positive Entwicklung sind höhere Erträge. So liegen die Gewerbesteuererinnahmen mit rd. 310,0 Mio. € um 35,0 Mio. € und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 4,0 Mio. € über dem Planansatz. Im Bereich Kinder, Jugendliche und Familien gab es mehrere Millionen Euro höhere Kostenerstattungen durch das Land. Auch die Ausschüttung der Sparkasse Münsterland Ost liegt rd. 7,8 Mio. € über dem Ansatz (Sonderausschüttung).

Weitere Abweichungen gibt es in einer Vielzahl von Einzelfällen. Diese werden, soweit sie sich als nachhaltig erweisen, bei der Haushaltsplanung der Folgejahre berücksichtigt. Weitere der Höhe nach signifikante Planabweichungen sind allerdings nicht festzustellen. Fachbereichsbezogene (produktgruppenscharfe) Einzelheiten können dem Haushaltsplanentwurf entnommen werden, der am 19.09.2018 in den Rat eingebracht werden soll.

Das gegenüber dem Plan deutlich verbesserte Jahresergebnis wirkt sich positiv auf das bilanzielle Eigenkapital (Ausgleichrücklage und allgemeine Rücklage) aus.

Laufende Bewirtschaftung 2018

Der Haushaltsplan 2018 weist ein Defizit von -16,4 Mio. € aus. Die Bewirtschaftung läuft zurzeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen grundsätzlich planmäßig.

Einen ausführlichen Finanzstatus wird die Verwaltung nach Ablauf des 1. Halbjahres dem Rat zum 19.09.2017 vorlegen. Dieser Finanzbericht wird auch eine Prognose auf das Jahresende enthalten.

1. Finanz Eckwerte und Investitionsprogramm für den Haushaltsplan 2019

Für den Ergebnisplan 2019, der für den Haushaltsausgleich und damit für die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts entscheidend ist, zeichnen sich gegenüber der bisherigen Finanzplanung wesentliche Anpassungen in den nachfolgenden Bereichen ab.

- **Höhere Steuereinnahmen**
Die Erträge aus der Gewerbesteuer können gegenüber der bisherigen Planung um 10,0 Mio. € auf 300,0 Mio. € erhöht werden. Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden 3,0 Mio. € mehr erwartet als bisher geplant.
- **Schlüsselzuweisungen in 2019**
Die bisherige Ergebnisplanung enthielt für das Jahr 2019 Schlüsselzuweisungen von 18,0 Mio. €. Zurzeit gibt es keinen Anlass, hier Änderungen vorzunehmen. Eine genauere Abschätzung wird für Ende Juli 2018 erwartet.
- **Höhere Personalaufwendungen**
Der gegenüber der Planung höhere Tarifabschluss und der unabweisbare zusätzliche Personalbedarf zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben und zur Umsetzung des deutlich gewachsenen Investitionsprogramms führen zu einer weiteren Erhöhung der Personalaufwendungen von mehreren Millionen Euro. Konkrete Bedarfe werden bis zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes abschließend geprüft.
- **Höhere Aufwendungen im Bereich Kinder, Jugendliche und Familien**
Kostensteigerungen von mehreren Millionen Euro zeichnen sich auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung ab.
- **Genehmigungsfähigkeit des Haushalts gewährleisten**
Die dargestellten Veränderungsnotwendigkeiten belasten die Aufstellung des Haushaltsplans 2019 und die Folgejahre zusätzlich. Dennoch ist die Verwaltung zuversichtlich, dem Rat am 19.09.2018 einen Haushaltsplanentwurf vorlegen zu können, der zwar weiterhin in den Erträgen und Aufwendungen nicht ausgeglichen ist, aber zumindest formal genehmigungsfähig sein wird.

Zum Investitionsprogramm 2019 – 2022 wird auf die Ratsvorlage V0530/2018 verwiesen.

2. Externe Ämteruntersuchungen im Rahmen des Projektes „NaSa“ und weiteres Vorgehen

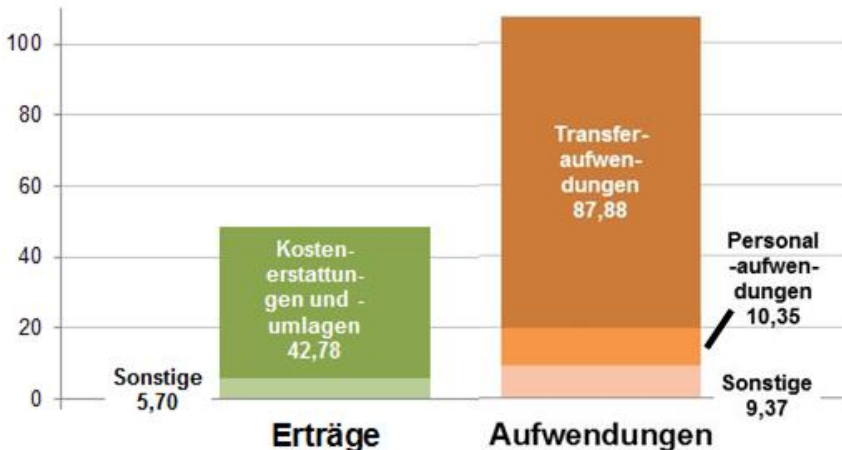
Im Jahr 2017 wurden wie geplant folgende externe Untersuchungen durchgeführt:

- Sozialamt
- Tiefbauamt
- Ämter und Einrichtungen mit kulturellem Bezug
(Kulturamt, Stadtbücherei, Westfälische Schule für Musik, Stadtmuseum, Stadtarchiv, Villa ten Hompel)

Untersuchung des Sozialamtes

Das Sozialamt bewirtschaftet ein sich entsprechend seines Aufgabenbildes dynamisch entwickelndes Haushaltsvolumen mit stetig steigenden Zuschussbedarfen, die aus dem Gesamthaushalt gedeckt werden müssen. Die nachfolgende Grafik stellt das Budget des Sozialamtes mit den Haushaltsplandaten für 2018 dar (Angaben in Mio. €).

Budget: 108 Mio. € - Kostendeckung: 45%



In ihrer Untersuchung hat das Beratungsunternehmen in einem ersten Schritt das Sozialamt in Form einer Globalanalyse auf der Basis interkommunaler Vergleiche untersucht. Daraus ergab sich eine überdurchschnittlich positive Sozialraumlage der Stadt Münster hinsichtlich der Kriterien Altersstruktur, verfügbares Einkommen, Arbeitslosenquote, Ausländeranteil und Schwerbehindertenquote. Ferner ergaben sich daraus auch gute Werte beim Haushalts- und Fachbenchmark mit niedrigen Pro-Kopf-Ausgaben in nahezu allen Bereichen der Sozialhilfe.

Als Vertiefungsbereiche hat das Beratungsunternehmen danach anhand benchmarkbasierter, aufgabenkritischer Betrachtungen Schwerpunktthemen identifiziert und daraus zwei Vertiefungsbereiche mit quantitativen Konsolidierungspotentialen ermittelt, nämlich bei der Förderung freier Träger und im Bereich Eingliederungshilfe.

Das Beratungsunternehmen schlägt vor, das Zuschussverfahren im Bereich der freien Wohlfahrt durch eine Aufgabenkritik und ein geändertes Entscheidungsverfahren auf eine neue Grundlage zu stellen. Zur qualitativen Verbesserung bei der Prüfung und Bewertung von Förderanträgen soll eine Zuschuss-Datenbank angelegt werden, die in der Lage ist, Mehrfachförderungen anzuzeigen, die von den Zuschussempfängern/-innen dargelegten Finanzbedarfe zu vergleichen und das Erstellen erforderlicher Statistiken zu vereinfachen. Das Beratungsunternehmen hat ferner Eckpunkte für ein Bewertungsraster entworfen, das anhand verschiedener Dimensionen (fachlich, bedarfsbezogen und finanziell) und Kriterien eine vergleichende Bewertung der Förderzuschüsse als Entscheidungsgrundlage für den Rat ermöglichen soll. Soweit sich das Raster nach Konkretisierung bewährt, könnte der Rat somit über die Zuschüsse auf der Basis der Bewertungen durch die Verwaltung nach einheitlichen qualitativen Kriterien entscheiden. In der Folge könnte sich ein quantitativer Konsolidierungseffekt aus einer Reduzierung der für diese Aufwendungen zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze ergeben. Um sich hier einer angemessenen Größenordnung zu nähern, schlägt das Beratungsunternehmen als denkbare Kennzahl die Höhe der institutionellen Förderung sozialer Dienstleistungsangebote pro Einwohner vor und nennt hierzu die im städtischen Haushaltsplan mit knapp 10 € / EW ausgewiesene Zielkennzahl „Höhe der institutionellen Förderung weiterer sozialer Dienstleistungsan-

gebote pro Einwohner“ (vgl. Haushaltsplan 2018, Band 2, Seite 174) beim Produkt 050306 (Soziale Beratungsangebote, Programme, Projekte).

Die Verwaltung beabsichtigt, das methodische Verfahren und die Anforderungen an die Zuschussdatenbank zu präzisieren, um zunächst im Sozialamt und in Abstimmung mit dem Projektteam NaSa eine Pilotphase durchzuführen. Weitere Hinweise dazu sowie zum vorgeschlagenen Bewertungsraster werden in der Vorlage „V/0535/2018 Zuschusswesen der Stadt Münster“ gegeben. Die konkreten Konsolidierungseffekte werden sich erst anschließend zuverlässig beziffern lassen.

Im Falle eines erfolgreichen Verlaufs der Pilotphase soll das Verfahren auf alle relevanten Verwaltungsbereiche ausgeweitet werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Konsolidierungspotentiale im Sozialamt ergibt sich aus Sicht des Beratungsunternehmens im Bereich der Integrationshelfer bei der Eingliederungshilfe. Hier werden zunächst Potentiale durch Prozessoptimierungen (z.B. Zusammenarbeit des Sozialamtes mit anderen Ämtern, Hospitationen) gesehen. Aus einer überschlagsmäßigen Schätzung des Beraters ergibt sich eine durchschnittliche Betreuungsdichte von 86%, die aus fachlicher Sicht nicht immer gerechtfertigt sei. Eine Überversorgung mit Integrationshilfe könnte die Potenzialentfaltung eines Kindes behindern; die ständige Präsenz eines Erwachsenen führe nicht zwingend zur verbesserten Inklusion, sondern sei auch Hemmschwelle für soziale Kontakte. Hier geht das Beratungsunternehmen von einem durchschnittlichen Betreuungserfordernis von 75% aus und empfiehlt folglich eine entsprechende sukzessive Absenkung.

Die Verwaltung beabsichtigt, zunächst die vom Berater angeregten Prozessoptimierungen zu entwickeln und auf dieser Grundlage die Auswirkungen dieses Vorschlags zur Absenkung der Betreuungsquote zu prüfen.

Darüber hinaus hat das Beratungsunternehmen qualitative Empfehlungen gegeben:

- Bereich „Förderung der freien Wohlfahrt“: Vorantreiben der Harmonisierung der Kostensatzberechnung
- Bereich „Hilfe zur Pflege“: Einbeziehung der Aufgaben des Case Managements in die Vergleichsberechnung ambulanter vs. stationärer Hilfen
- Bereich „Informationstechnologien“: Umsetzung E-Akte

Die Verwaltung hat diesen Vorschlägen dem Grunde nach zugestimmt und plant ihre Umsetzung.

Untersuchung des Tiefbauamtes (Amt 66) – Zwischeninformation

Durch Beschluss des Vergabeausschusses wurde am 17.05.2017 der Auftrag zur „Erarbeitung und Quantifizierung von Maßnahmen und Empfehlungen zur nachhaltigen Haushaltssanierung des Tiefbauamtes der Stadt Münster“ vergeben.

Das externe Beratungsunternehmen führte in der Zeit von Juni 2017 bis Ende März 2018 im Tiefbauamt eine umfassende Organisationsuntersuchung durch. Der Untersuchungsbereich umfasste das gesamte Tiefbauamt. Die Basis der Untersuchung bildete eine umfängliche Erfassung des Ist-Zustandes, wobei die Aufbau- und Ablauforganisation, die Aufgabenwahrnehmung sowie der Einsatz der Personal- und Sachressourcen im Fokus standen.

Zur Optimierung der Ablauforganisation und der Schnittstellen wurden Workshops zur Prozessanalyse und Prozessoptimierung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Tiefbauamtes sowie „benachbarter“ Bereiche der Stadtverwaltung durchgeführt, in denen Handlungsfelder und Lösungsmöglichkeiten zu verschiedenen organisatorischen Themen erarbeitet wurden.

Den Kern der nun vorliegenden Empfehlungen bilden ca. 60 Optimierungsvorschläge, die kurz-, mittel- oder erst langfristig umsetzbar sind. Die Empfehlungen beziehen sich auf

- die Aufbau- und Ablauforganisation,
- die Aufgabenstruktur und -standards,
- Daten/IT,
- Einnahmesteigerungen sowie
- das Managementsystem, die Führung sowie die interne und externe Kommunikation

Zur Erzielung von Effekten wird in Teilbereichen auch eine vorhergehende, nicht unerhebliche Investition empfohlen.

Das Personal- und Organisationsamt wird gemeinsam mit dem Tiefbauamt zunächst die Plausibilität der vorgeschlagenen Optimierungsmaßnahmen prüfen und Umsetzungen einleiten. Zur Sicherstellung der Zielerreichung werden Maßnahmen des Controllings vorgesehen. Die Umsetzung soll in einer kontinuierlichen Weiterentwicklung münden. Da neben Einsparungen auch Investitionen und die Einleitung von beteiligungsorientierten Prozessoptimierungen vorgeschlagen werden, kann der zu erzielende Einspareffekt im Moment noch nicht beziffert werden.

Untersuchung der Ämter und Einrichtungen mit kulturellem Bezug – Zwischeninformation

Hierzu wird die Verwaltung den politischen Gremien im Herbst 2018 berichten.

Externe Ämteruntersuchungen im Rahmen von „NaSa“ – weiteres Vorgehen

Das Konzept des „NaSa“-Projektes baut auf drei Säulen auf:

- **Aufgabenkritik**
= schwerpunktmäßige Betrachtung der Aufgabenbereiche mit nennenswertem Einfluss auf die Haushaltsgestaltung und Identifikation von Potentialen zur Aufwandsreduktion, z.B. durch Aufgabenverzicht und angepasste Organisationsstrukturen
- **Verbesserung der Einnahmeseite**
= Regelmäßige Gebührenanpassungen entsprechend allgemeiner Kostenentwicklungen und Prüfung der Optimierung kommunaler Steuern
- **Innovationsprojekte / Modernisierung der Verwaltung**
= Verbesserung bei der Erbringung städtischer Leistungen durch Optimierung von Geschäftsprozessen und den Einsatz technischer Medien und Instrumente

Bei den Ämteruntersuchungen der Jahre 2016 und 2017 stand insbesondere die Säule „Aufgabenkritik“ im Mittelpunkt der Aktivitäten. Vor dem Hintergrund, dass die aktuell leichte Entspannung der Haushaltssituation konjunkturbedingt nur temporär sein wird, ist beabsichtigt, die Instrumente der Haushaltskonsolidierung weiter zu entwickeln. Insbesondere soll im Fokus stehen, wie in den aktuell günstigen Rahmenbedingungen kurzfristig die schwarze Null erreicht und wie dies im Idealfall langfristig gehalten werden kann, indem parallel entsprechende Steuerungsmöglichkeiten ausgebaut werden. Die einnahmeseitigen Verbesserungen im Rahmen der städtischen Gebühren als zweite Säule sind zwischenzeitlich in einen regelmäßigen Rhythmus übergegangen.

Deshalb sollen im Jahr 2018 – auch angesichts der anstehenden Digitalisierungserfordernisse – schwerpunktmäßig Innovationsprojekte zur Verwaltungsmodernisierung angestoßen werden. Mit den zur Untersuchung anstehenden Ämtern – Jobcenter, Amt für Schule und Weiterbildung und Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit – wurden entsprechende Vorgespräche geführt. Der Fokus der Aktivitäten soll beim Jobcenter liegen, um dort die Einführung der elektronischen Akte aufzubauen. Mit dem Amt für Schule und Weiterbildung wurden Projekte zur Kommunikationsanalyse und zum

Datenmanagement und mit dem Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit zur Geschäftsprozessoptimierung in den Bereichen Baumpflegemanagement und Grünflächenunterhaltung abgestimmt.

I.V.

gez.

Reinkemeier
Stadtkämmerer