

Produktorientierte Ziele und ihre Steuerung mit dem neuen Haushalt

Praxisbeispiel Fachbereich Jugend und Familie in Dülmen

von Berthold Büning und Rolf Eggert, Stadt Dülmen

Vor gut zehn Jahren begann die nordrhein-westfälische Mittelstadt Dülmen (47.000 EW) mit Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung und nutzte dazu eine entsprechende Experimentierklausel in der Gemeindeordnung NRW. Produkte, Ziele und Kennzahlen waren - neben der Neuorganisation der Ämter zu Fachbereichen - die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells in den 90-er Jahren. Über die Weiterentwicklung dieser ersten Reformen hin zu einem produktorientierten Haushalt und einer Steuerung mit Zielen und Kennzahlen schreiben *Berthold Büning* und *Rolf Eggert* von der Stadt Dülmen in ihrem nachfolgenden Beitrag. Sie wollen an Beispielen aus dem Fachbereich Jugend und Familie über ihre laufenden Reformen berichten.

Von der Theorie zur Praxis

Sichtbar wurden die Reformen der 90-er Jahre am „Budgetbuch“ mit neuen Verantwortlichkeiten für die Dezernate, Fachbereiche und Fachausschüsse. Die Politik erhielt erstmals mehr als reine Haushaltsinformationen - und damit die Möglichkeit, Ergebnisse und Wirkungen besser zu steuern. An dieser Stelle setzt heute das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) an, die nordrhein-westfälische Version des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Der freiwillige Teil wird jetzt zur Pflicht: Auf allen Steuerungsebenen sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden (§ 12 GemHVO NW).

Soweit die Theorie. In der Praxis wurden - nicht nur in Dülmen - Produkte definiert und in den Haushalt integriert. Die Produktziele sind zum Teil allgemein formuliert und beinhalten nicht immer die gewünschten, systematisch entwickelten Kennzahlen. Im Ergebnis stimmt die Mischung

noch nicht. Das soll in diesem Werkstattbericht aus der laufenden Arbeit der NKF-Projektleitung am Beispiel eines der Dülmener Fachbereiche gezeigt werden. Ziel der noch nicht abgeschlossenen Arbeiten ist, den produktorientierten Teilergebnisplan zu konzipieren und gleichzeitig Produktbeschreibungen und eine unterjährige Berichterstattung zu entwickeln. Zu beachten ist: Die produktorientierten Informationen im Haushalt (also die Informationen, die eine Produktbeschreibung bieten sollte) und die Informationen im unterjährigen Berichtswesen haben nicht den gleichen Detaillierungsgrad.

Angelehnt an die Zielfelder der KGSt werden für alle Produkte messbare Ziele formuliert und ihnen steuerungsrelevante Kennzahlen zugeordnet. Damit das Ganze umsetzbar bleibt und zur Steuerung dienen kann, gehen nur die wesentlichen Informationen in den Produkthaushalt ein. Ergänzend werden Informationen zu Leistungsmengen und Strukturdaten, die für Vorstand und Politik von Bedeutung sind, in das Produktbudget aufgenommen. Hier gilt: Die richtige Auswahl ist entscheidend.

Bei der Produktbildung werden auch Leistungen (Teilprodukte) abgeleitet, eine bedarfsgerechte Kosten- und Leistungsrechnung für ausgewählte Produkte eingeführt, Basis- und Spitzenkennzahlen für eine künftige Zielpyramide entwickelt und interkommunale Leistungsvergleiche angelegt, die direkt in das Berichtswesen einfließen. Ziel- und kennzahlenbasierte Managementberichte werden für die unterschiedlichen Empfänger - Ausschuss und Vorstand einerseits, Fachbereichsleitung und Produktverantwortliche andererseits - erstellt. Sie beinhalten Standardwerte (Kennzahlen, Struktur- und Leistungsinformationen), gehen beim Über- oder Unterschreiten vereinbarter Bandbreiten auf Abweichungen ein und sollen übersichtlich und lesbar bleiben. Richtschur ist die „One-Page-Berichterstattung“, bei der gilt: Weniger ist Mehr.

Beispiel Jugendhilfe

Trotz gezielter Maßnahmen und intensiver Arbeit mit vielen Verbesserungen steigen die Fallzahlen und die Aufwendungen für die Heimerziehung im Zeitablauf fast durchweg weiter an. Die bisherigen Berichte an den Jugendhilfeausschuss, die Fachdezernentin und den Verwaltungsvorstand greifen diese Entwicklung auf, aber nicht immer in den notwendigen, vielschichtigen Zusammenhängen. Verbesserungen müssen zunächst bei Produkten, Zielen und Kennzahlen ansetzen und anschließend das Berichtswesen umfassen. Die Diskussionen mit dem Fachbereich Jugend und Familie drehten sich daher vor allem um die Frage: Welche Faktoren beeinflussen hauptsächlich die Entwicklung bei den familienersetzenden Hilfen?

Schnell wurde deutlich, dass ein Schulabschluss für jeden Jugendlichen ein wichtiges Ziel ist. Fehlt der Schulabschluss, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass soziale Leistungen zu gewähren sind. Weitere (Früh-)Indikatoren sind

- Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- die Zahl der Alleinerziehenden
- der Anteil ausländischer Einwohner

Die Steuerung der Jugendhilfe stützt sich immer wieder auf bestimmte Basiskennzahlen und

Strukturdaten, die - unter anderem - einen wichtigen Beitrag zur Bestimmung der Zielgruppen leisten. In Dülmen war man der Meinung, dass wichtige Daten zur Zielgruppe auch in den Haushalt gehören, damit Verwaltungsvorstand und Politik die fachlichen und finanziellen Entwicklungen gut einschätzen können. Die Basiszahlen und Strukturdaten werden dem Produktbereich Jugend beziehungsweise der Produktgruppe Jugendhilfe im Haushalt als ausgewählte Informationen vorangestellt. Die nachfolgende Auswahl soll das verdeutlichen:

- Anteil der unter 21-Jährigen an der Bevölkerung (in Prozent)
- Ausländeranteil (alle Altersgruppen, in Prozent)
- Arbeitslosenquote insgesamt und für Personen unter 25 Jahren (in Prozent)
- Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen (in Prozent)
- Sozialhilfequote (Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII, in Prozent)
- Jugendgerichtshilfequote (in Prozent)
- Jugendliche ohne Schulabschluss (Anteil an der Gesamtzahl ihrer Altersgruppe, in Prozent)

Ergebnisse/Wirkungen: Was soll für die Zielgruppe erreicht werden?	Leistungsumfang/Kennzahlen		
	2004	2005	2006
<p>Oberziel 1: Eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung soll gewährleistet werden - vorrangig durch familienerhaltende Maßnahmen, nachrangig durch Heimunterbringung.</p> <p>Schlüsselkennzahl: Weniger als 1,4 Prozent aller unter 21-Jährigen sollen Hilfen zur Erziehung (HzE) erhalten.</p>	1,14	1,33	1,44
<p>Oberziel 2: Anzahl neuer Fälle soll geringer sein als Zahl der (positiv) abgeschlossenen Fälle.</p> <p>Schlüsselkennzahl: $\frac{\text{Zugänge}}{\text{Abgänge}} < 1,0$</p>	1,08	0,98	0,95
<p>Ergänzende Information: Jugendliche und junge Erwachsene (unter 21) insgesamt</p>	10.020	9.950	9.840

Tabelle 1: Beispiele für Ziele und Kennzahlen aus dem Zielfeld Ergebnisse/Wirkungen

Programme/Leistungen: Was soll getan werden?	Leistungsumfang/Kennzahlen		
	2004	2005	2006
Oberziel: Soweit eine familienersetzende Hilfe notwendig wird, ist nach Möglichkeit eine Heimerziehung zu vermeiden.			
Schlüsselkennzahl: Anteil der Heimerziehung an familienersetzenden Hilfen soll unter 30 Prozent liegen	32,4	28,7	32,9
Ziel: Anzahl der Heimpflegefälle soll sinken			
Zielkennzahl 1: Senkung (absolut) von 47 auf 40 Fälle	36	42	47
Zielkennzahl 2: $\frac{\text{stationäre Hilfen}}{\text{ambulante Hilfen}} < 1,0$	0,97	1,02	1,01
Ergänzende Informationen:			
Heimunterbringung: Anzahl je 1.000 Kinder und Jugendliche	3,0	3,0	4,0
Heimunterbringung: Anzahl je 1.000 junge Volljährige	3,0	4,0	4,0
Pflegekinder: Anzahl je 1.000 Kinder und Jugendliche	6,0	6,0	7,0
Pflegekinder: Anzahl je 1.000 junge Volljährige	3,0	3,0	3,0

Tabelle 2: Beispiele für Ziele und Kennzahlen aus dem Zielfeld Programme/Leistungen

Produktinformationen im Haushalt

Einen Überblick über die Produktbeschreibung für die Familienersetzende Hilfen geben die Tabellen 1 bis 5. Die Ziele werden in den Tabellen genannt, auf Verweise zu gesondert festgehaltenen Zielen wird verzichtet. Das erleichtert einerseits das Verständnis und stößt die Betroffenen andererseits immer wieder darauf, welches die - systematisch und vollständig durchzuarbeitenden - Leitfragen der Steuerung sind. Nicht an allen Stellen liegen die erforderlichen Daten bereits als komplette Zeitreihe vor. Es wird jedoch angestrebt, diese Daten (Kennzahlen) relativ kurzfristig zur Verfügung zu haben, um die Erreichung des jeweils betroffenen Ziels auch tatsächlich steuern zu können.

In Dülmen wurden aus zahlreichen möglichen Kennzahlen wenige Werte als „Spitzenkennzahlen“ für die Darstellung im Haushalt ausgewählt. Über diese Kennzahlen berichtet der Fachbereich dem Ausschuss und dem Verwaltungsvorstand kontinuierlich. Die übrigen Kennzahlen dienen der fachbereichsinternen Berichterstattung an Produktverantwortliche und Fachbereichsleitung, nur bei erheblichen Abweichungen werden Vorstand und Ausschuss informiert.

Die Zielfelder „Ergebnisse und Wirkungen“ und „Programme und Leistungen“ zeigen die Tabellen 1 und 2.

Prozesse/Strukturen: Wie soll es getan werden?	Leistungsumfang/Kennzahlen		
	2004	2005	2006
Oberziel: Vermittlung der geeigneten Hilfe.			
Schlüsselkennzahl 1: Anteil vorzeitig beendeter Fälle (bei der Heimerziehung, § 34 SGB VIII) an den abgeschlossenen Fällen			
Schlüsselkennzahl 2: Anteil der vorzeitig abgebrochenen Maßnahmen der Vollzeitpflege			
Ergänzende Informationen:			
Dauer der stationären Hilfe (Heimpflege) in Monaten	27,3	25,2	25,2

Tabelle 3: Beispiele für Ziele und Kennzahlen im Zielfeld Prozesse/Strukturen

Wichtigste Kennzahl des Zielfelds Programme und Leistungen ist der Anteil der Heimerziehung an den familienersetzenden Hilfen. Sie wird ergänzt durch die Anzahl der Pflegefälle in Heimen, da jede Heimunterbringung einen erheblichen Ressourceneinsatz erfordert. Ergänzend werden Struktur- und Leistungsdaten genannt, die der Gesamt-Steuerung dienen und Verwaltungsvorstand wie Jugendhilfeausschuss ein knappes, rasches Bild der Lage vermitteln sollen (siehe Tabelle 3). Detaillierter berichtet wird anschließend nur, wenn die Istwerte deutlich von den Zielkennzahlen abweichen.

Die Vermittlung der geeigneten Hilfe erfolgt im Fachbereich. Dort wird über vorzeitige Beendigungen und Abbruchquoten berichtet. Die Dauer der stationären Hilfe ist Gegenstand einer Abweichungsberichterstattung.

Die zum Ressourcenverbrauch wichtigste Kennzahl beim Produkt „Familienersetzende Hilfen“ sind für den Ausschuss die Gesamt-Bruttoaufwendungen in Relation zur Zielgruppe (siehe Tab. 4). Die untergeordneten (Ressourcen-)Ziele steuert der Fachbereich. Er muss etwa die Tagessätze für die Heime im Auge behalten und bestrebt sein, dass - wo möglich und sinnvoll - vorrangig ambulante Hilfen gewährt werden. Gleichwohl wäre die Produktbeschreibung für Politik und Vorstand ohne diese Zusatzinformation nicht vollständig.

Die Abbildung der Ressourcen ist ein Grundpfeiler des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, das in Nordrhein-Westfalen unter der Bezeichnung NKF inzwischen Gesetzeslage ist. Die Kommunen müssen Ressourcenverbrauch und Mittelaufkommen deutlich sichtbar ausweisen, und zwar zwingend in ihren produktorientierten (Teil-) Haushalten und (Teil-) Ergebnisplänen: „Welche Aufwendungen und Erträge fallen wofür an?“ Das soll den Verantwortlichen gezielte Informationen vermitteln, und zwar nicht (nur) für die Gesamtverwaltung, sondern für fachlich abgesteckte Bereiche. In Nordrhein-Westfalen entschied sich der Gesetzgeber - als Resultat des NKF-Pilotprojekts mit sieben Kommunen und in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz -, im Haushalt die Darstellung der Aufwendungen und Erträge für Produktbereiche verbindlich vorzugeben. Die Abbildung auf den tiefer gegliederten Ebenen - Produktgruppen, Produkte und Leistungen - wird für die interne Steuerung selbstverständlich benötigt, ist aber im Haushalt freiwillig. Hier kann also jede Kommune entscheiden, welche Produkte gebildet und im Haushalt dargestellt werden. In Dülmen halten wir an den bewährten Strukturen der Budgetierung fest: Die Teilpläne (für Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche) werden auch in Zukunft nach Dezernaten und Fachbereichen aufgestellt und bilden die örtlichen Verantwortungsbereiche ab.

Wirtschaftlichkeit/Miteinsatz: Wie werden Ressourcen eingesetzt?	Leistungsumfang/Kennzahlen:		
	2004	2005	2006
<p>Oberziel: Die gesamten Aufwendungen für dieses Produkt sollen X Euro je 1.000 Kinder und Jugendliche unter 21 Jahren nicht übersteigen.</p> <p>Schlüsselkennzahl:</p> <p><u>Gesamtaufwendungen</u> < X Euro 1.000 Kinder/Jugendliche</p>	<p>(Die Daten liegen bisher noch nicht vor, werden aber in den kommenden Jahren so erhoben wie hier definiert)</p>		
<p>Ziel: Die Heimerziehung soll zu Kosten erfolgen, die örtlich als „angemessen“ festgelegt wurden.</p> <p>Zielkennzahl: Durchschnittlicher Tagessatz < X Euro</p>			
<p>Ziel: Umschichtung der Mittel in den Sozialraum: mehr ambulante Hilfen.</p> <p>Zielkennzahl: Kosten der ambulanten Hilfen an HzE > X Prozent der Gesamtkosten für HzE</p>			

Tabelle 4: Beispiele für Ziele/Kennzahlen im Zielfeld Ressourceneinsatz

Wirtschaftlichkeit/Mitteleinsatz: Wie werden Ressourcen eingesetzt?	Leistungsumfang/Kennzahlen		
	2004	2005	2006
Betreuung in Tagesgruppen:			
Gesamt-Aufwendungen (in Euro)	143.000	195.000	231.000
Anzahl Kinder/Jugendliche	5	8	9
Aufwendungen je Leistungseinheit (in Euro)	28.600	24.375	25.700
Vollzeitpflege:			
Gesamt-Aufwendungen (in Euro)	683.000	780.000	803.000
Anzahl Kinder/Jugendliche	63	67	78
Aufwendungen je Leistungseinheit (in Euro)	10.840	11.642	10.294
Heimerziehung unter 18-Jährige:			
Gesamt-Aufwendungen (in Euro)	<i>(Daten noch nicht erhoben, folgen demnächst)</i>		
Anzahl Kinder/Jugendliche	23	28	29
Aufwendungen je Leistungseinheit (in Euro)	<i>(folgt)</i>		
Heimerziehung junge Volljährige:			
Gesamt-Aufwendungen (in Euro)	<i>(Daten noch nicht erhoben, folgen demnächst)</i>		
Anzahl junge Volljährige	13	14	18
Aufwendungen je Leistungseinheit (in Euro)	<i>(folgt)</i>		

Tabelle 5: Beispiele für Kennzahlen im Zielfeld Ressourceneinsatz

Tabelle 5 zeigt ausgewählte Aufwendungen, benennt die konkrete Zielgruppe und rechnet in Aufwendungen je Leistungseinheit um. Im Zeitablauf lassen sich Entwicklungen darstellen und Vergleiche ziehen.

Ausgewählte Grund- und Kennzahlen zu den Kindertageseinrichtungen als ein weiteres Beispiel aus dem Fachbereich Jugend und Familie verdeutlicht *Tabelle 6* (siehe nächste Seite). Sie gibt einen Überblick über die Ressourcen (Aufwendungen und Erträge) im Zielfeld Wirtschaftlichkeit und Mitteleinsatz, benennt Angebote und Leistungen und weist wichtige Finanzkennzahlen aus. Anschließend werden für jede einzelne Einrichtung die entsprechenden Werte für ausgewählte Kriterien im Haushalt dargestellt. Das ermöglicht den Einstieg in weiter gehende Vergleiche und verfeinerte Zieldefinitionen und ermöglicht eine „Steuerung auf Abstand“: Die Politik legt die wichtigen Ziele fest, der Fachbereich setzt sie um.

Die Produktblätter in den Teilergebnisplänen weisen zum Abschluss die geplanten Leistungsmengen und Kennzahlen für die mittelfristige Planung für die Jahre 2007 bis 2009 aus.

Um ihre eigenen Leistungen besser einschätzen zu können, plant die Stadt Dülmen Leistungsvergleiche für ausgewählte Produkte mit Gemeinden aus dem Kreisgebiet und Mittelstädten aus der Nachbarschaft. Verglichen werden sollen Kennzahlen ausgewählter Produkte und Basis-kennzahlen. Die Ergebnisse sollen in die Managementberichte einfließen.

Kontakt:

Stadt Dülmen

Fachbereich Jugend, Familie und Gleichstellung
Berthold Büning (FB-Leiter), 0 25 94/ 12 - 5 10
b.buening@duelmen.de

NKF-Projekt

Rolf Eggert (Projektleiter), 0 25 94/ 12 - 2 01
eggert@duelmen.de

Ansprechpartner in der KGSt:

Programmbereich Finanzmanagement
Manfred Pook, 02 21/ 3 76 89 - 41
manfred.pook@kgst.de

Wirtschaftlichkeit/Mitteleinsatz: Wie werden Ressourcen eingesetzt?	Leistungsumfang/Kennzahlen:		
	2004	2005	2006
Freie Träger:			
Anzahl Gruppen	52	51	47
Plätze insgesamt	1.280	1.255	1.150
Zuschuss insgesamt (in Euro)	1,852 Mio.	2,032 Mio.	1,951 Mio.
städt. Aufwendungen je Gruppe (in Euro)	78.000	84.000	89.000
Zuschuss je Gruppe (in Euro)	36.000	40.000	42.000
Zuschuss je Platz (in Euro)	1.447	1.619	1.697
Überhanggruppen (Anzahl)	9,55	10,49	12,46
Zuschuss für Überhanggruppen (in Euro)	133.000	158.000	215.000
Städt. Einrichtungen:			
Elternbeiträge (in Euro)	230.000	230.000	240.000
Anteil an Gesamtaufwendungen (in Prozent)	11,24	11,14	11,52
Michael-Kindergarten als Beispiel für eine einzelne Einrichtung:			
Anzahl Gruppen	3	3	3
Anzahl Plätze insgesamt	75	75	75
Angebot: Regelgruppen			
Aufwendungen (in Euro)	321.000	317.000	299.000
Erträge (in Euro)	141.000	159.000	152.000
Zuschuss (in Euro)	179.000	158.000	147.000
Aufwendungen je Gruppe (in Euro)	107.000	106.000	100.000
Aufwendungen je Platz (in Euro)	4.274	4.227	3.988

Tabelle 6: Beispiele für Kennzahlen im Zielfeld Ressourceneinsatz