

**Stadt Bielefeld**

**Dezernat Jugend, Soziales und Wohnen**

**Beigeordneter Tim Kähler**

**Fachtagung des Landes NRW:  
Finanz- und Sozialplaner als Verbündete!  
Wirkungsorientierte Steuerung von  
Sozialleistungen**

***„Verknüpfung von kommunaler Sozial- und  
Finanzplanung“***

**Sperrfrist: 19. November 2010, 11:00 Uhr**

**Es gilt das gesprochene Wort!**

**Meine sehr geehrten Damen und Herren,**

**„Bei der sozialen Arbeit steht das Wohl des Menschen im Mittelpunkt. Finanz-Aspekte haben dahinter zurückzustehen!“**

**Das ist seit langen Jahren der Kern der Berufsethik vieler Kolleginnen und Kollegen, die in unserem Arbeitsfeld tätig sind.**

**Wenn man sich auf Ursachenforschung begibt bezüglich der Frage, warum „Soziale“ und „Finanzer“ oft so schlecht miteinander können, dann wird man genau auf diese Position treffen. Finanzaspekte als relevante Größe sozialer Arbeit zu betrachten, gilt für viele noch immer als ein Tabu-Bruch.**

**Angesichts chronisch leerer werdender Kassen auf der einen Seite und immer weiter steigenden Hilfebedarfe auf der anderen Seite, sind wir in Politik und Verwaltung allerdings gezwungen, diesen Spagat zu machen. Ich finde, hierin liegt auch eine große Chance zu neuen, innovativen und nachhaltigen Ansätzen für unsere Arbeit.**

**Denn auch das ist das Ergebnis aller bisherigen, fiskalisch geprägten Sozialpolitik: Der Rasenmäher führt zu**

**Mehrausgaben. Den Staat kann man nur entlasten, in dem Probleme gelöst werden und nicht an Symptomen herumgedoktert wird!**

**Wer - anders herum - meint, Bestehendes müsse um jeden Preis bewahrt werden und Veränderung sei gleichzusetzen mit der Missachtung bisher geleisteter Arbeit. Wer meint neue bzw. veränderte Angebote müssten lediglich aufgesattelt werden, der hat die Zeichen der Zeit nicht erkannt!**

**Die Kernfragen lauten doch:**

**„In welchen Quartieren der Stadt leben die Menschen, die aktuell Hilfe benötigen und haben wir dort entsprechende Angebote?“**

**„Mit welchen Unterstützungsleistungen helfe ich ihnen passgenau und vor allem nachhaltig?“**

**Und:**

**„Was muss getan werden, damit es nicht immer dieselben sozialen Gruppen aus immer denselben Stadtteilen sind, denen sprichwörtlich „in den Hintern gebissen wird“.**

**Um diese Fragen beantworten zu können braucht eine moderne Verwaltung insbesondere zwei Dinge: Eine funktionierende Sozialplanung und effektive Controlling-Instrumente.**

**In Bielefeld ist der Sozialleistungsbericht seit vier Jahren eine der wesentlichen Planungsgrundlagen für unsere Arbeit. Er ist kein klassischer Armuts- und Reichtumsbericht, denn insbesondere die Datenbasis der Einkommensseite ist in aller Regel zwei bis drei Jahre alt und damit für eine zeitlich angemessene Reaktion auf soziale Veränderungen unbrauchbar.**

**Deshalb beschränkt sich der Bericht auf die Entwicklung der unterschiedlichen Hilfearten und der damit verbundenen Lebenslagen. Er macht das sehr kleinteilig, er macht das quartiersbezogen bis hinein in unsere 92 statistischen Bezirke.**

**Und weil sowohl unsere Stadtbezirke als auch unsere statistischen Bezirke in puncto Fläche und in puncto Einwohnerzahl äußerst heterogen sind, setzt er die Fallzahlen immer auch in Beziehung zur Zahl der dort lebenden Menschen. Auf diese Art und Weise kommen wir zu Betroffenheitsquoten für unsere Quartiere.**

**Für die Planung unserer Hilfsangebote ist das ein entscheidender Faktor: Denn es hat natürlich unterschiedliche Auswirkungen für einen Stadtteil, ob 100 von 1.000 Einwohnern langzeitarbeitslos sind oder 100 von 10.000 Einwohnern.**

**Zudem bauen wir in Bielefeld einen sogenannten Datenstrukturatlas auf. In ihm werden einmal alle sozialen Angebote der Stadt räumlich verortet sein. Beides, Sozialleistungsbericht und Datenstrukturatlas, legen wir dann als Stadtkarte übereinander, um auf diese Weise festzustellen, ob unsere Angebote regional an der richtigen Stelle liegen und inhaltlich auf die Erfordernisse des jeweiligen Quartiers ausgerichtet sind.**

**Soweit zur Analyse. Ihnen als Praktiker muss ich nicht groß erklären, dass der schwierigere Teil erst dann beginnt, wenn es darum geht Einrichtungen inhaltlich neu aufzustellen, sie räumlich zu verlagern oder gar zu schließen. Da gibt es ganz subjektive Interessenlagen in der Verwaltung, bei den Trägern und in der Politik. Umso wichtiger ist es, dass die Analyse inhaltlich hieb- und stichfest ist. Je besser und je transparenter die Analyse, desto größer ist die Chance, notwendige Veränderungen umzusetzen.**

**Und hier bietet uns - nach meiner Auffassung - das Neue Kommunale Finanzmanagement, kurz NKF, eine vielleicht einmalige Chance. Es zwingt uns dazu, auf den unterschiedlichen Abstraktionsebenen Ziele zu definieren und das Erreichen dieser Ziele zu kontrollieren. Das kann aber nur dann zu einem Qualitätssprung führen, wenn man von vorn herein der Versuchung widersteht, die alte Haushaltssystematik schlichtweg eins zu eins umzuklappen.**

**Wenn es gelingt, die Produkte problembezogen, lebenslagenbezogen zu bilden, dann entstehen neue Freiräume. Das Problem ist die Trennung zwischen freiwilligen und pflichtigen Leistungen, zwischen Ausgaben für Hilfen und Ausgaben für Transferleistungen.**

**Was oder wer hindert uns, die Produkte so zu bilden, dass eine gemeinsame Finanzierungsbetrachtung entsteht?  
Dass Deckung für Neues durch eingesparte Transferleistungen möglich ist?**

**Niemand!**

**Wir müssen es nur Schritt für Schritt tun. Das ist unsere Fachplanungsaufgabe.**

**Wir dürfen im NKF meiner Meinung nach eben nicht nur das reine Instrument des Finanzmanagements sehen. Das greift zu kurz. Denn es hilft auch dabei, die Ziele unserer Fachplanungen noch deutlicher zu schärfen:**

**Wann haben Sie das letzte Mal in Ihren Organisationen über Leitziele diskutiert? Wo endet Ihre Steuerung und wo beginnt das operative Geschäft? Wie messe ich die Zielerreichung? Sind soziale Leistungen überhaupt messbar? Ganz praktisch: Dokumentiere ich beispielsweise eine gute Schuldnerberatung über die Zahl der Beratungen oder eher über die Zahl der nachhaltig entschuldeten Personen? Und berechne ich den daraus resultierenden, volkswirtschaftlichen Gewinn mit ein?**

**Wir müssen auch und gerade im Sozialbereich weg kommen von quantitativen Betrachtungsweisen. Nur wer die Zielerreichung unter qualitativen Aspekten betrachtet, kann sagen, ob die knappen Ressourcen wirklich effektiv eingesetzt worden sind.**

**Wie haben wir diesen Prozess in Bielefeld angestoßen?**

**Maxime Nummer eins: Die Kameralistik darf nicht eins zu eins in das NKF umgeklappt werden.**

**Maxime Nummer zwei: Die Produktgruppen- und Produktziele dürfen nicht zu eng formuliert sein. Anders herum: Je weiter ich hier die Definition fasse, desto weniger Ziele benötige ich. Und auch das ist wichtig: Je weiter ich die Definition hier fasse, umso mehr Einzelbereiche mache ich damit gegenseitig deckungsfähig, was wiederum eine höhere finanzielle Flexibilität zur Folge hat. Ich schaffe mir Spielräume, um auf kurzfristige Entwicklungen zeitnah reagieren zu können. Das war früher so nicht möglich.**

**Maxime Nummer drei: Leit-, Produktgruppen- und Produktziele sollten gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erarbeitet werden. Denn sie sind im Rahmen der Umsetzung die Produktverantwortlichen. Und diese Aufgabe können sie nur dann gut erfüllen, wenn sie das Zielraster aus Überzeugung mit tragen.**

**In Bielefeld haben wir die Leit- und Produktgruppenziele in gemeinsamen, interdisziplinären Veranstaltungen mit den Amtsleitungen von Sozial- und Jugendamt, den Abteilungs- bzw. Geschäftsbereichsleiterinnen und -leitern sowie den Mitarbeitern meines Stabes entwickelt. Das Zielsystem unterhalb dieser Ebene wurde dann jeweils amts- bzw. aufgabenspezifisch zusammen mit dem Stab diskutiert und erarbeitet.**



**So etwas braucht seine Zeit und so etwas geht auch nicht immer einvernehmlich über die Bühne. Hier sind eindeutige Vorgaben, aber auch Kompromissfähigkeit und – in einigen wenigen Fällen – auch top-down-Entscheidungen gefragt. Dieser Prozess hat in Bielefeld rund ein Jahr gedauert. Ich denke, das war sehr gut investierte Zeit, in der man voneinander gelernt hat und die letztlich zu einem breit getragenen Konsens geführt hat. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist das aus meiner Sicht unverzichtbar.**

**Herausgekommen sind unsere sechs Leitziele:**

**(PPT)**

- 1. Die soziale Teilhabe aller Zielgruppen ist gewährleistet. Die Chancengerechtigkeit aller Zielgruppen ist gewährleistet.**
- 2. Die Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ist gewährleistet.**
- 3. Die individuelle und strukturelle Förderung ist gewährleistet.**
- 4. Prävention ist gewährleistet.**
- 5. Ein eigenständiges und selbst bestimmtes Leben wird ermöglicht.**

**6. Die Sicherung der Lebensqualität für Menschen mit vorübergehendem oder dauerhaftem Unterstützungsbedarf ist gewährleistet.**

**Sie sehen, dass wir auf dieser obersten Abstraktionsebene sehr weite Definitionen verwendet haben. Wir haben darauf geachtet, dass sowohl materielle als auch fachliche bzw. ethische Maßstäbe gesetzt werden. Und die Formulierungen bezeichnen jeweils den gewünschten, idealen Endzustand: Dem möchten wir uns so weit wie möglich annähern.**

**Wir haben intern lange und durchaus auch kontrovers über diese sechs Leitziele gesprochen. Dabei ging es um die zentrale Frage: Decken sie unser gesamtes Arbeitsspektrum ab? Finden wir hierin alles wieder?**

**Um diese Fragen mit „Ja“ beantworten zu können, bietet es sich an, die Sache von hinten zu denken. Was meine ich damit? Manchmal ist es hilfreich, zunächst die Produkt-Ebene mit einem Zielraster zu hinterlegen – die Arbeitsbereiche, um die es hier geht, liegen ja fest. Diese Ziele bündelt man dann auf der Ebene der Produktgruppen und die Produktgruppen dann wiederum auf der Ebene der Leitziele.**

**Auf diese Art ist es später bei der kleinteiligen Arbeit möglich, immer wieder Zuordnungen zur nächst höheren Abstraktionsebene zu schaffen. Das erleichtert die notwendige Selbstreflektion.**

**Zur Verdeutlichung möchte ich Ihnen ein konkretes Beispiel nennen:**

**(PPT)**

**Ein Teilziel des Produktes: „Hilfe zum Lebensunterhalt“ lautet:**

**„Sicherstellung des Lebensunterhaltes der – nicht dauerhaft – erwerbsunfähigen Menschen unter 65 Jahren.“**

**Dieses Teilziel ist zuzuordnen dem übergeordneten Produktgruppenziel:**

**„Die individuelle materielle Leistungsfähigkeit der Personen zur Führung eines menschenwürdigen Lebens ist gewährleistet.“**

**Dieses Produktgruppenziel wiederum korrespondiert mit einem Leitziel der nächst höheren Ebene:**

**„Ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben wird ermöglicht.“**

**Sie wissen, meine Damen und Herren, dass in der politischen Diskussion beim NKF nur die Ebenen der Produktgruppen und der Produkte abgebildet werden. Dennoch zeigen die Beispiele, dass das System aus fachlicher Sicht geradezu dazu einlädt, um diese beiden Bereiche herum ein erweitertes, hierarchisches Ziel- und Kennzahl-Setting zu entwerfen.**

**Lässt man sich auf diesen Prozess ein, so wird man sehr schnell feststellen, dass es zahlreiche Wirkungsketten zwischen einzelnen Arbeitsbereichen gibt.**

**Sicher stimmen Sie mir zu, dass es immer für den betroffenen Menschen besser ist, auf Prävention zu setzen als auf Nachsorge. Es ist immer besser, Probleme zu lösen als die Betroffenen dauerhaft zu alimentieren.**

**Ich glaube auch und das haben wir an einigen Stellen bereits nachgewiesen: Durch eine verbesserte Prävention können teure Folgekosten nachhaltig gesenkt und die Qualität der Arbeit gleichzeitig verbessert werden. Dies gilt innerhalb eines Arbeitsbereiches. Ein Beispiel ist unser**

**Projekt: „Besser ist wohnen“, das Ihnen heute Nachmittag in einem Workshop vorgestellt werden wird. Wir haben die persönliche Situation der Menschen nachhaltig verbessert und gleichzeitig binnen fünf Jahren 1,6 Millionen Euro eingespart.**

**Ein anderes Beispiel ist die Neuausrichtung der erzieherischen Hilfen, ebenfalls heute Nachmittag noch einmal Thema: Hier steigen die Fallzahlen und damit die Kosten seit Jahren kontinuierlich an. Dieses Problem kennen Sie sicherlich alle, meine Damen und Herren. Durch viele Einzelmaßnahmen ist es gelungen, bei gleichbleibender und sogar in Teilen verbesserter Qualität die durchschnittlichen Kosten pro Fall zu senken.**

**Verbesserte Prävention und Senkung von Kosten können aber auch über Wirkungsketten zwischen unterschiedlichen Arbeitsbereichen erreicht werden. So zielt eine unserer Haushaltssicherungsmaßnahmen darauf ab, die Arbeit in Begegnungs- und Servicezentren für Senioren zu verbessern und dadurch Einsparungen bei der Hilfe zur Pflege zu erzielen.**

**Wir haben mehrere Vorschläge dieser Art in die Beratungen zum Doppelhaushalt 2010/2011 eingebracht, der gerade die letzten parlamentarischen Hürden nimmt.**

**Ich bin froh darüber und stolz darauf, dass es uns gelungen ist, 13 Stellen für diese innovativen, präventionsorientierten Projekte bereitzustellen. Es sind befristete Stellen, denn keiner von uns kann eine Garantie dafür übernehmen, dass die einzelnen Annahmen auch Realität werden. In diesem Fall haben wir uns ein Jahr Zeit gegeben, um die Ergebnisse zu überprüfen und erfolgreiche Projekte auch wieder zu den Akten zu legen. Zusammen mit meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bin ich allerdings optimistisch.**

**Meine Damen und Herren, die Fallzahlen im Sozialbereich werden weiter steigen. Natürlich können wir - wie in der Vergangenheit häufig praktiziert – nach der Rasenmähermethode sparen: X Prozent über alles, das ist eine klare Ansage und erspart obendrein die oftmals lästige und unangenehme fachliche Auseinandersetzung mit dem Problem einer Schwerpunktsetzung. Auf diese Weise werden allerdings auch immer wieder wichtige Strukturen und Netzwerke unwiederbringlich zerschlagen.**

**Was uns bleibt sind genau solche intelligenten, nachhaltigen Lösungen, die mittelfristig Geld sparen, gleichzeitig aber die Qualität der Arbeit eben nicht**

unvertretbar absenken, sondern wenn möglich im Sinne der Betroffenen noch verbessern.

Ich möchte Ihnen meine Vorstellung einer wirkungsorientierten Steuerung sozialer Leistungen an folgendem Schaubild noch einmal verdeutlichen:

**„PPT Dreieck“**

**Freier Vortrag**

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Abschluss auch mit einem Blick auf die besondere Lage in unserer Stadt, die – wie ich gehört habe – in vielen Kommunen durchaus ähnlich ist, folgendes sagen:

Wenn die landesweite Einführung des NKF – wie bei uns geschehen – wirklich zeitlich rein zufällig zusammenfällt mit dem größten Haushaltsdefizit, das diese Stadt je erlebt hat. Wenn genau in dieser Zeit der Verwaltungsvorstand ein ganzes Bündel schmerzhafter Einsparvorschläge verabschiedet. Dann ist es nicht weiter verwunderlich, dass einige unserer Kooperationspartner auch hinter der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung die Suche nach möglichen Leistungskürzungen vermuten.

**Geschürt wird dieses Misstrauen zudem durch die neue Haushaltssystematik, die es nicht mehr so ohne weiteres erlaubt, das eigene Arbeitsfeld bzw. den eigenen Leistungsvertrag wieder zu finden. Dieses Problem haben übrigens nicht nur Trägervertreter, sondern auch Politiker und die Nicht-Haushalts-Fachleute in der Verwaltung. Willkommen im Klub!**

**Wir alle müssen lernen, neue Denkansätze zu entwickeln.**

**Welche Ziele will ich erreichen? Mit welchen Angeboten kann das geschehen? Sind die Angebote fachlich richtig und passgenau? Sind die Angebote räumlich richtig verortet? Wie kann ich die Wirkung meiner Angebote überprüfen? Wo gibt es Wirkungsketten zwischen einzelnen Handlungsfeldern?**

**Das sind die Fragen, um die es ab sofort geht!**

**Und das intendiert weder eine Geringschätzung der bislang geleisteten Arbeit, noch hat es Kürzungs-Orgien zum Ziel. Es wird unsere Aufgabe als Verwaltung sein, dieses Misstrauen Stück für Stück abzubauen und den Blick auf die Zieldiskussion und die Wirkungsorientierung zu lenken.**



**Wenn uns das gelingt, meine Damen und Herren, dann sind  
Finanz- und Sozialplaner Verbündete!**

**Vielen Dank!**