

Beschlussvorlage öffentlich

Federführendes Amt Kämmerei	Nr. 149/2015
---------------------------------------	------------------------

Betreff:

Rahmenprogramm zur Konsolidierung des Kreishaushaltes 2016 bis 2019

Beratungsfolge	Termin
Ausschuss für Arbeit, Soziales und Gesundheit Berichterstattung: Herr KD Dr. Börger	19.11.2015
Ausschuss für Wirtschaft, Umwelt und Planung Berichterstattung: Herr Ltd. KBD Gnerlich	20.11.2015
Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien Berichterstattung: Herr KD Dr. Börger	23.11.2015
Bauausschuss Berichterstattung: Herr Ltd. KBD Gnerlich	24.11.2015
Ausschuss für Schule, Kultur und Sport Berichterstattung: Herr KD Dr. Börger	26.11.2015
Finanzausschuss Berichterstattung: Herr KK Dr. Funke	01.12.2015
Kreisausschuss Berichterstattung: . Herr LR Dr. Gericke	04.12.2015
Kreistag Berichterstattung: Herr LR Dr. Gericke	11.12.2015

Finanzielle Auswirkungen:

ja, betrifft die
Haushaltsjahre
2016-2019 nein

Beschlussvorschlag:

Das Rahmenprogramm zur Haushaltskonsolidierung 2016 bis 2019 wird beschlossen.

Erläuterungen:

1. Ausgangssituation

Die beiden übergeordneten Ziele der Finanzwirtschaft des Kreises Warendorf sind Generationengerechtigkeit sowie die geringstmögliche Belastung der Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Kreisumlage.

So wurde seit 2011 ein Kapitalstock zur Abfederung späterer Pensionsverpflichtungen i.H.v. rd. 16,7 Mio. € gebildet und seit 2007 wurden rd. 15,4 Mio. € Schulden abgebaut und damit die jährliche Zinsbelastung für die kreisangehörigen Kommunen um rd. 1 Mio. € gesenkt.

Auch die Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Kreisumlage war in den vergangenen Jahren so verträglich ausgestaltet, dass sie von der Bürgermeisterrunde wiederholt als fair bezeichnet wurde.

Dem Ziel der Generationengerechtigkeit wird auch mit dem Haushaltsplanentwurf 2016 Rechnung getragen, weil danach der Kapitalstock zur Abfederung künftiger Versorgungsleistungen erneut im Umfang von 2 Mio. € aufgestockt werden und die Nettoneuverschuldung bei null liegen soll.

Anders stellt sich die Situation hinsichtlich der geringstmöglichen Belastung der kreisangehörigen Kommunen durch die Kreisumlage dar. Bereits im laufenden Haushaltjahr 2015 haben die Kommunen eine um 7,2 Mio. € erhöhte Umlagelast zu tragen, die sich nach dem Haushaltsplanentwurf 2016 um weitere 12,8 Mio. € erhöht. Davon resultieren rd. 3 Mio. € aus der nicht auszuschließenden zusätzlichen Wertberichtigung des Bestandes an RWE-Aktien im Jahresabschluss 2016.

Ohne diese Belastung aus der Wertberichtigung klafft im Entwurf des Kreishausetats 2016 eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 9,8 Mio. €.

Ein wesentlicher Grund für diese durch eine Erhöhung der Kreisumlage zu schließenden Deckungslücken in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 liegt darin, dass der Kreis Warendorf – im Gegensatz zu den Vorjahren – keine Ausgleichrücklage mehr zur Entlastung der Städte und Gemeinden auskehren kann. Diese Möglichkeit ist erschöpft, weil der Kreis in den Jahren 2011-2014 insgesamt rd. 11,3 Mio. € an Ausgleichsrücklage eingesetzt hat. Dadurch konnte der Kreis Warendorf seine stetigen Aufwandssteigerungen abfedern, ohne die Kommunen in diesem Umfang zu belasten.

Nunmehr ist keine Ausgleichsrücklage mehr vorhanden und die Allgemeine Rücklage – deren Heranziehung die Bezirksregierung ausdrücklich missbilligt – wird mit Abschluss der Jahres 2015 voraussichtlich auf den besorgniserregenden Stand von rd. 4,4 Mio. € zusammengeschrumpft sein.

Diese gewaltige Finanzierungslücke ist Ausdruck der strukturellen Unterfinanzierung der Kreise durch den Bund und das Land NRW. Der Kreis Warendorf kann diese Finanzierungslücke aus eigener Kraft – also durch Konsolidierungsmaßnahmen – unmöglich schließen!

Vielmehr müssen hier der Bund und das Land NRW die finanzielle Ausstattung der Krei-

se verbessern. Andernfalls bleibt den Kreisen als Umlageverband nach der Gesetzessystematik im Wesentlichen nur die Möglichkeit, die zusätzlichen Belastungen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden durchzureichen.

So ist die Situation auch im Kreis Warendorf!

Erneut hat es das Land NRW mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2016 versäumt, die Kreise mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten. Die Forderungen des Landkreistages sowie der Städte- und Gemeindebundes NRW wurden im Wesentlichen ein weiteres Mal ignoriert.

Weder erfolge eine Anhebung des Verbundsatzes noch wurden gemäß den Empfehlungen des Fifo-Gutachtens die Teilschlüsselmassen der drei Gebietskörperschaftsgruppen angepasst, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten fiktiven Hebesätze eingeführt oder die sog. Einwohnerveredelung abgeschafft.

Auf Bundesebene sorgt zwar die sog. Übergangsmilliarde im laufenden Haushaltsjahr sowie in 2016 für eine Entlastung i.H.v. jeweils rd. 1,3 Mio. €, weil der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung durch die hälftige Bereitstellung der Übergangsmilliarde erhöht. In 2017 hebt der Bund sein Engagement einmalig um weitere 1,5 Mrd. € auf dann 2,5 Mrd. € an. Davon werden allerdings nur weitere 500 Mio. € über die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU weitergeleitet, so dass der Kreis Warendorf mit einer Verdoppelung seiner Entlastung auf rd. 2,6 Mio. € rechnet. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigt hingegen um eine Mrd. auf dann 1,5 Mrd. an. Dieses Ungleichgewicht ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil die Übergangsmilliarde nebst Aufstockungsbetrag 2017 nach Ankündigung des Bundes für die Abmilderung der Aufwandssteigerungen bei der Eingliederungshilfe vorgesehen waren. Danach müssten diese zusätzlichen Mittel in NRW an die Landschaftsverbände weitergeleitet werden, bei denen diese Kosten entstehen – zumindest aber an die Kreise und kreisfreien Städte, die deren erhöhte Aufwendungen über die Landschaftsumlage zu tragen haben.

Außerdem reichen diese Beträge bei weitem nicht aus, um die stetig steigenden Aufwendungen insbesondere im sozialen Bereich aufzufangen. Allein die zusätzlichen Lasten aus der angekündigten Erhöhung des LWL-Umlagesatzes i.H.v. eingeplanten 3,1 Mio. € fressen diesen Betrag in 2016 auf. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung ihre Ankündigung umsetzt, die kommunale Ebene ab 2018 bei den Kosten der Eingliederungshilfe mit jährlich 5 Mrd. € zu entlasten.

Jedenfalls muss und wird der Kreis Warendorf aufgrund seiner strukturellen Unterfinanzierung alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um auf die Entscheider auf Bundes- und Landesebene einzuwirken, die zwingend erforderlichen finanzpolitischen Änderungen zeitnah vorzunehmen.

Daneben will der Kreis Warendorf natürlich durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen dazu beizutragen, die Finanzierungslücke zumindest zu verkleinern.

In diesem Zusammenhang sind jedoch drei Punkte zu beachten:

1.1 Konsolidierung ist kontinuierliches Kerngeschäft:

Die Kreisverwaltung durchläuft einen Prozess ständiger Konsolidierung. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist bewusst, dass die Suche nach (kostenreduzierenden) Verbesserungsvorschlägen zu ihren Aufgaben gehört. Außerdem wird sowohl im Rahmen der Haushaltsplanberatungen als auch unterjährig durch Kämmerer und Fachämter Jahr für Jahr nach Einsparmöglichkeiten und Optimierungspotenzialen gesucht.

Die Hinterfragung von Standorten und Einrichtungen führte in der Vergangenheit z. B. zum Verkauf der Schullandheime Büsum und Wulmeringhausen, zur Aufgabe der Jugendbegegnungsstätte in Warendorf und zur Aufgabe des Schullandheims in Mellau ab Mitte 2016. Das vom Kreistag zum Haushalt 2011 verabschiedete Konsolidierungspaket entlastet(e) z.B. durch die Erhöhung der Kindergartenbeiträge, die Einführung und Erhöhung von Nutzungsentgelten und Gebühren oder die Buchung fester Kontingente bei der Heimunterbringung den Kreisetat um mehrere Millionen Euro.

Vor diesem Hintergrund wird es immer schwieriger, Konsolidierungspotenzial zu heben, ohne die Erfüllung der dem Kreis gesetzlich zugeordneten Aufgaben zu gefährden!

1.2 Grenzen der Konsolidierung im Personalbereich

Die Verpflichtung zur rechtmäßigen, aber auch bürgerfreundlichen Aufgabenerfüllung begrenzt auch die Konsolidierungsmöglichkeiten im Personalbereich, in dem bereits viele Konsolidierungsmaßnahmen durchgesetzt wurden. Ende der 90er Jahre erfolgte ein drastischer Abbau von über 70 Stellen. Im Rahmen des Konsolidierungspaketes 2011 wurden in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt 10 Stellen abgebaut und bei der Aufstellung des Etatentwurfs 2015 wurde unter Berücksichtigung der schwierigen finanziellen Situation der Städte und Gemeinden auf die Einrichtung vier zusätzlicher, grundsätzlich erforderlicher Stellen verzichtet. Weiter wurde der Personaletat durch eine Festschreibung von Minimalvakanz von drei Monaten, die Reduzierung von Fortbildungsmaßnahmen, den Verzicht auf die Auszahlung von Überstunden sowie auf die Aufstockung der Arbeitszeit entlastet.

Da mit diesen Personalressourcen verknappenden Maßnahmen gleichzeitig ein ständiger Aufgabenzuwachs einhergeht, hat die Arbeitsverdichtung innerhalb der Kreisverwaltung immer weiter zugenommen und droht in weiten Bereichen ein noch vertretbares Maß zu überschreiten.

1.3 Geringe Spielräume durch pflichtige Aufgaben

Inklusive Landschaftsumlage belaufen sich die Sozialaufwendungen nach dem Haushaltsplanentwurf 2016 auf rund 275,5 Mio. €. Damit entfallen rund 73 % des gesamten Kreishaushaltes auf den sozialen Bereich. Die hier erbrachten Leistungen sind ganz überwiegend dem Grunde und regelmäßig auch der Höhe nach pflichtig. Daher ist der Spielraum für Konsolidierungsmaßnahmen äußerst begrenzt.

Der Zweck dieser Vorlage besteht darin, mögliche strukturelle Etatentlastungen aufzuzeigen, sie in den politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess zu geben und sie in der Folge zu ergänzen und zu konkretisieren.

Spiegelbildlich zum Kreishaushalt liegt auch der Schwerpunkt dieses Rahmenprogramms zur Haushaltskonsolidierung im Sozialbereich. Die diesbezüglichen Optimierungsvorschläge werden ausführlich unter 2. dargestellt. Die Konsolidierungsmaßnahmen aus

anderen Bereichen der Kreisverwaltung finden sich unter 3., woran sich 4. Fazit und 5. Weitere Vorgehensweise anschließen.

2. Soziales

2.1 Maßnahmen in der Zuständigkeit des Sozialamtes

2.1.1 Schulbegleiter

Vor dem Hintergrund der Entwicklung durch das 9. Schulrechtänderungsgesetz und der damit verankerten schulischen Inklusion beabsichtigt der Kreis Warendorf, die bisherige Praxis der Individualförderung nach § 54 SGB XII und § 35a SGB VIII zugunsten einer systemischen Lösung sukzessive zu verändern.

In einem ersten Schritt hat der Kreis Warendorf mit dem Caritasverband im Kreisdekanat Warendorf e.V. eine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung für die Förderschulen für geistige Entwicklung abgeschlossen. Kernpunkt dieser Vereinbarung ist ein festgelegtes finanzielles Schulbudget für den Einsatz von Schulbegleitern. Dies ermöglicht es der Schule, entsprechend der jeweiligen Bedarfe Schulbegleiter flexibel einzusetzen und gibt sowohl der Schule als auch dem Kreis Warendorf Planungssicherheit. Darüber hinaus entfällt das bisherige aufwändige Antragsverfahren.

Auch mit der LWL Förderschule für körperliche und motorische Entwicklung sind erste Gespräche mit Blick auf eine systemische Lösung geführt worden. Hier sind die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen.

Darüber hinaus soll im Rahmen eines Modellprojektes auch an ausgewählten Grundschulen eine Budgetfinanzierung eingeführt werden (vgl. Vorlage 098/2015, die insoweit auch die Zuständigkeit des Jugendamtes berührt).

Mit der Einführung der Budgetlösung können die außerordentlichen Steigerungsraten für diesen Bereich der Eingliederungshilfe eingedämmt werden.

2.1.2 Clearingverfahren / Fallmanagement

Das Clearingverfahren, das bereits seit 2007 als ein wichtiges Steuerungsinstrument erfolgreich praktiziert wird, setzt immer dann ein, wenn Menschen mit Pflegestufe 0 oder 1 eine Heimaufnahme in Erwägung ziehen oder die Rückkehr in die eigene Häuslichkeit gefährdet scheint.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Clearingverfahrens wird nun die Bedarfsprüfung zur Feststellung einer Heimnotwendigkeit im direkten Kontakt zum Standard. Nur bei eindeutigen Fällen wird die Heimnotwendigkeit direkt per Aktenlage durch die Sachbearbeitung entschieden. Stationäre Unterbringungen können dadurch verschoben oder verhindert werden.

Das Fallmanagement ist neben der Beratung und den Bedarfsprüfungen im Rahmen der Hilfe zur Pflege ein weiterer Baustein zur Sicherung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit. Die Begleitung der Fälle im häuslichen Setting hat das Potenzial, die Pflege so zu gestalten, dass sie möglichst lange zuhause möglich ist. Wird die Pflege- und Wohnberatung nach einem Krankenhausaufenthalt und einer anschließenden Kurzzeitpflege

angerufen, so wird sie schon in der Zeit der Kurzzeitpflege tätig. Gemeinsam mit den Betroffenen wird versucht, die Pflege zuhause zu organisieren und die Akteure miteinander zu vernetzen. Ist der Betroffene wieder zuhause, findet häufig ein weiterer Kontakt statt, um sicher zu stellen, dass vorhandene Hilfen ausreichen bzw. um zusätzliche Hilfen zu installieren.

Für die Zukunft gilt es, das Clearingverfahren konsequent weiter zu führen und das Fallmanagement zu intensivieren.

2.1.3 Präventive Ausrichtung der Pflege- und Wohnberatung

Entsprechend dem Antrag der CDU-Kreistagsfraktion aus September 2015 hat der Kreisausschuss in seiner Sitzung am 02.10.2015 beschlossen:

1. Die zugehende Beratung für ältere hilfe- und pflegebedürftige Menschen wird ausgebaut.
2. Für zunächst zwei Jahre werden zwei zusätzliche Mitarbeiter/innen in der Pflege- und Wohnberatungsstelle befristet außerhalb des Stellenplans eingestellt.
3. Angestrebtes Ziel durch die zwei zusätzlichen Stellen ist per Saldo eine nennenswerte Gesamteinsparung (Transferleistungen abzgl. Zusätzlicher Personalkosten). Dieses ist durch entsprechendes Controlling nachzuweisen. Der Effekt des Projekts/Vorhabens bemisst sich daran, dass der Aufwuchs an stationärer Pflege gebremst und der Zeitpunkt der stationären Pflegeaufenthalte hinausgeschoben wird.

Mit der präventiven Ausrichtung der Pflege- und Wohnberatung soll die zugehende Beratung für ältere hilfe- und pflegebedürftige Menschen ausgebaut und das Ziel „ambulant vor stationär“ gestärkt werden. Hierdurch sollen erhebliche Einsparungen erzielt werden. Die durchschnittlichen Transferaufwendungen einer ambulanten Versorgung liegen im Jahr 2014 mit ca. 5.000 € deutlich unter denen einer stationären Unterbringung mit ca. 17.000 €. Das mögliche Einsparpotential pro Fall und Jahr ist mit ca. 12.000 € erheblich. Die Förderung des gesetzlichen Auftrages „ambulant vor stationär“ ist insbesondere notwendig, um die anstehende Aufgaben in der Pflege vor Ort bewältigen zu können. Die Entwicklung der hierzu erforderlichen Konzepte sowie deren Umsetzung erfordern eine angemessene Personalausstattung. Für die zwei zusätzlichen Mitarbeiter ist von Personalkosten i.H.v. rd. 57 T € pro Jahr und Mitarbeiter auszugehen.

2.1.4 Eingliederungshilfe

Der Kreis Warendorf ist für die Gewährung von Eingliederungshilfe in Einrichtungen für Personen über 65 Jahren zuständig.

Die Kosten sind seit 2010 um 25 Prozent gestiegen. Für das kommende Haushaltsjahr werden für 22 Fälle Aufwendungen in Höhe von 1.050.000 € im Haushalt eingeplant.

Für den Personenkreis, für den diese Hilfen bewilligt werden, sind zum Großteil eine psychische oder Sucht-Erkrankungen diagnostiziert. Jährlich sind im Durchschnitt fünf neue Fälle zu verzeichnen. Darüber hinaus wird die Anzahl der geistige behinderten Menschen, die eine Versorgung im stationären Kontext benötigen, ansteigen.

Das SGB XII sieht für diese Hilfestellung die Aufstellung eines Gesamtplanes vor. „Der Träger der Sozialhilfe stellt so frühzeitig wie möglich einen Gesamtplan zur Durchführung der einzelnen Leistungen auf. Bei der Aufstellung des Gesamtplan und der

Durchführung der Leistungen wirkt der Träger der Sozialhilfe mit dem behinderten Menschen und den sonst im Einzelfall Beteiligten [...] zusammen“ (§ 58 SGB XII).

Dieses gesetzlich vorgegebene Verfahren wird bisher in der Praxis nur in Ansätzen umgesetzt. Durch das Instrument der Hilfeplanung kann sowohl eine bedarfsgerechte Hilfe installiert als auch eine Steuerung durch den Sozialhilfeträger erfolgen. Parallel dazu ist die Einführung eines Fach- und Finanzcontrollings anzustreben. Es ist zu erwarten, dass durch eine gezielte Steuerung des Einzelfalls Kosten eingespart werden können.

2.1.5 Krankenhilfe

Die jährlichen Aufwendungen für die Krankenhilfe sind in den letzten Jahren auf konstant hohem Niveau. Die Steigerungsrate in den letzten drei Jahren liegt bei knapp 30 %.

Ursächlich hierfür sind die relativ hohe Zahl der Betreuungskunden (200), für die alle anfallenden Krankenkosten übernommen werden sowie einzelne, besonders teure Fälle. Die durchschnittlichen Fallkosten variieren stark und sind grundsätzlich vom Krankheitsbild und den erforderlichen Therapien abhängig. Im Einzelfall können Aufwendungen entstehen von 0 € bis

- 150.000 € Hepatitis C Therapie
- 500.000 € Knochenmarkspende
- 400.000 €/Jahr Beatmungspatient (aktueller Fall beim Kreis Warendorf)
- 3,5 Mio. €/Jahr Bluter.

Hinzu kommen Verwaltungskosten der Krankenkassen von bis zu 5 % der abgerechneten Leistungsaufwendungen.

Bei auftretender Pflegebedürftigkeit sind die entstehenden Pflegekosten vollständig aus der Hilfe zur Pflege zu tragen.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass durch jeden Fall, der in eine gesetzliche Krankenkasse aufgenommen werden kann, zum Teil erhebliche Einsparungen beim Kreis Warendorf erzielt werden können.

Das Sozialamt sieht hier Möglichkeiten, künftig die Anzahl der Betreuungskunden einzuschränken:

- Einführung eines Vier-Augen-Prinzips bei Neuanmeldungen von Betreuungskunden. Das bedeutet vor Neuanmeldung durch die Gemeinden eine Gegenzeichnung durch das Kreissozialamt.
- Beratung/Schulung der örtlichen Sachbearbeiter/innen
- Interne Absprachen mit dem Sachgebiet Schwerbehindertenangelegenheiten und Ausländerbehörde, um Möglichkeiten der Aufnahme in eine gesetzliche Krankenversicherung zu nutzen

Es ist geplant, eine Mitarbeiterin des gehobenen Dienstes (A 11) im Umfang von zunächst fünf Wochenstunden mit dieser Aufgabe zu betrauen. Es entstehen zusätzliche Personalkosten in Höhe von ca. 6.000 € jährlich.

2.2 Maßnahmen in der Zuständigkeit des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien

2.2.1 Sachgerechte Finanzsteuerung

Das Jugendamt ist bestrebt, die im SGB VIII angelegten Aufgaben und Verpflichtungen mit einem hohen Kostenbewusstsein umzusetzen. Im Vordergrund steht die sachgerechte und bedarfsangemessene Erbringung der Jugendhilfeleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien in den 10 Städten und Gemeinden des Zuständigkeitsbereiches des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien. Dem gegenüber steht ein möglichst schonender Umgang mit den kommunalen Finanzen unter Berücksichtigung der hohen Belastungen der kommunalen Haushalte. Beide Aspekte müssen in einer guten Balance und Verhältnismäßigkeit stehen. Vor diesem Hintergrund sind die vorhandenen finanziellen Mittel effektiv und in den Kosten begrenzt einzusetzen. Gleichzeitig müssen fachliche Mindeststandards gewahrt und neue sozialpolitische Herausforderungen gestaltet werden.

Folgende Aspekte und Möglichkeiten können diese Prozesse positiv beeinflussen bzw. wirken sich hier bereits positiv aus:

2.2.2 Hilfen zur Erziehung:

- Umsetzung und Weiterentwicklung des OGS-Konzeptes im Kreis Warendorf.
Seit 2008 ist es schrittweise gelungen, das Verhältnis von ambulant zu stationär auf ca. 75 zu 25 % zu bringen. Das OGS-Konzept ist einerseits wirkungsvoll (Frühe Hilfen), andererseits vom Kostenaufwand her günstig konzipiert. Mit vergleichsweise wenig Mitteln werden viele Kinder und Familien erreicht.
- **Projekt Übergangmanagement II:**
Über das OGS-Konzept hinaus wird ab dem Schuljahr 2015/2016 der schulische Vormittag verstärkt genutzt, um Kinder mit einem besonderen Förderbedarf zu erreichen. Im Rückgriff auf die Erfahrungen mit dem OGS-Konzept kann es auch hier gelingen, über eine frühe Intervention komplizierten Spätfolgen im Sozialverhalten der betroffenen Kinder deutlich entgegenzuwirken. Auch dies kann sich kostenminimierend auf den intensiveren Teil der Hilfen zur Erziehung auswirken.
- **Konzept St. Klara:**
Das Konzept wurde bereits 2011 initiiert. Nach einem relativ langen Vorlauf ist dieses Konzept nunmehr umgesetzt und in der Praxis etabliert. Aus den Bestandteilen Festbuchung von 30 Plätzen und Rückführung leitet sich ein effektiverer Umgang mit den teuren Heimkosten ab. Viel wichtiger ist allerdings, dass die Qualität der Heimerziehung hierdurch mittlerweile deutlich verbessert worden ist. Der Rückführungsprozess der betroffenen Kinder in den elterlichen Haushalt beginnt bereits mit der Aufnahme in der stationären Einrichtung. Hier werden u.a. auch Laufzeiten oder Maßnahmen verkürzt. Rechnerisch werden in diesem Bereich 250.000 € pro Haushaltsjahr eingespart.

2.2.3 Ikos-Vergleichsring:

Der seit 2008 praktizierte Vergleichsring ermöglicht den zielgenauen Vergleich abgestimmter und messbarer Indikatoren. Diese haben Einfluss auf die Fall- und Kostenentwicklung. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, vorhandene Verfahren kritisch zu hin-

terfragen. Die Informationen aus dem Ikos-Vergleichsring haben das Jugendamt in die Lage versetzt, das Verfahren weiter zu optimieren und Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten (z. B. lange Verweildauer, hoher Anteil junger Volljähriger).

2.2.4 Umsteuern von Finanzmitteln:

Trotz der eng bemessenen Haushaltsplanungen können durch Maßnahmen (o.a. Beispiele) Finanzen begrenzt werden. So z. B. im Bereich der bisherigen Tagesgruppen gemäß § 32 SGB VIII oder im Bereich der Heimunterbringungen (in Summe ca. 500.000 €). Diese Mittel können zur Kostenminimierung eingesetzt werden. Es empfiehlt sich allerdings auch, so wie mit Blick auf das Konzept Übergangsmanagement II, die freigesetzten Mittel in niederschwelligere präventive Maßnahmen zu reinvestieren. Für den Bereich des Übergangsmanagements II sind dieses Kosten in Höhe von 150.000 € noch für 2015 sowie 250.000 € für das Haushaltsjahr 2016.

2.2.5 Personalentwicklung Jugendamt:

Der sachgerechte Umgang mit den finanziellen Mitteln und die Steuerung der Hilfeverläufe im Einzelfall steht und fällt mit gut ausgebildetem und ausreichend vorhandenem Personal. Insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung kommt es darauf an, die Hilfeplanung zeit- und zielgerecht nachzuverfolgen. Zu nennen ist hier insbesondere der Bereich der seelisch behinderten Kinder und Jugendlichen. Das Personal im Jugendamt muss insofern ausreichend sein, um

- **fach- und sachgerecht die Hilfeplanung umzusetzen und intensiv zu begleiten:** Dies hat Auswirkung auf den Verlauf und die Zielgenauigkeit der eingesetzten Hilfen und Mittel. Fragen sind hierbei u.a. „Ist die Hilfe die Richtige? / Ist eine andere Hilfeform zu wählen?/Kann die Maßnahme beendet werden oder muss diese gar abgebrochen werden, da es an ausreichender Mitwirkung der Betroffenen fehlt?“. Dort wo diese enge Kontrolle nicht erfolgt – z.B. aufgrund einer zu geringen Personaldecke – wirkt sich diese Situation im Umkehrschluss nachteilig auf die finanzielle Entwicklung aus.
- **Zentraler und sensibler Aufgabenbereich:** Schutz von Kindern und Jugendlichen. Der Schutzauftrag ist zentrales Anliegen des Jugendamtes. Hier dürfen keinerlei Fehler oder Vernachlässigungen geschehen.
- **Wirtschaftliche Jugendhilfe:** Die rechtliche Bewertung von Fallsituationen ist in höchstem Maß komplex und juristisch außerordentlich anspruchsvoll. Hinzu kommt die Bearbeitung von Widersprüchen im Einzelfall und die Bewertung und Feststellung der örtlichen Zuständigkeit in Auseinandersetzung mit anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe und Sozialleistungsträgern der Jugendhilfe. Es kann nicht ausreichend sein, hier lediglich Fachkräfte des mittleren Dienstes einzusetzen. Ein entsprechend hoher Personalanteil im Bereich des gehobenen Dienstes mit entsprechenden Fachkenntnissen ist unabdingbar. Die qualitative Unterbesetzung kann sich hier fatal kostensteigernd auswirken.
- Das Jugendamt stellt zunächst die Frage, wie mit dem vorhandenen Personal und dessen Einsatzes effektiv umgegangen werden kann. Darüber hinaus ist aber die Frage zu stellen, ob an den neuralgischen Stellen quantitativ und qualitativ Personal richtig eingesetzt ist. Die kritische Prüffrage ist kontinuierlich zu stellen.

2.3 Jobcenter

Das Jobcenter wird seinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten und auch (weiterhin) verstärkt Gegensteuerungsmaßnahmen zur kommunalen Kostenentwicklung forcieren:

2.3.1 Steigerung der Integrationen

Die Integrationsquote soll noch weiter gesteigert werden, indem die sehr erfolgreiche Gruppenmaßnahme „Plan B“ flächendeckend umgesetzt und ausgebaut wird. „Plan B“ existiert derzeit in Warendorf und mit „Fokus Job“ durch das Netzwerk Beruf und Bildung (das JC ist zudem mit Personalanteilen vor Ort) in Ahlen und Beckum. Beide Angebote zielen darauf ab, neue Antragsteller unverzüglich in Arbeit zu integrieren und die Eigenaktivitäten und -bemühungen der Leistungsberechtigten zur Integration zu steigern.

Es ist zudem geplant, noch im Jahr 2015 ein ähnliches Angebot für Antragsteller, die gesundheitlich eingeschränkt sind, zu konzipieren.

Ferner wird in allen Teams eine noch engmaschigere Betreuung umgesetzt, um die guten Erfahrungen aus dem Projekt 1:50 auch in der Fläche zu nutzen.

2.3.2 Zugangssteuerung

Die erfolgreichen Modelle der Zugangssteuerung in den Anlaufstellen Ahlen und Oelde werden flächendeckend übernommen. Eine hohe Kompetenz im Erstkontakt ermöglicht vor der möglichen Leistungsgewährung insbesondere die umfassende Überprüfung vorrangiger Leistungsansprüche und eine unmittelbare, taggleiche Zustellung zum aktivierenden Bereich. Ziel ist hier - eingebettet in eine „Kultur der Wertschätzung“ - die möglichst direkte Reintegration in Arbeit oder die Nichtinanspruchnahme der SGB II-Leistungen beim Bestehen einer Verweigerungshaltung.

2.3.3 Steuerung der Kosten der Unterkunft und Heizung

Die Kosten der Unterkunft und Heizung sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen und belasten zunehmend den Kreishaushalt. Die aktuellen Entwicklungen lassen befürchten, dass dieser Anstieg auch im Jahr 2016 anhalten wird.

In Ergänzung zu den vielfältigen Anstrengungen des Jobcenters, die Kosten der Unterkunft und Heizung zu senken, wird im Rahmen eines zunächst auf zwei Jahre angelegten Projektes ein Mitarbeiter, der auf das Thema Unterkunftskosten spezialisiert ist, eingesetzt (Beschluss des Kreisausschusses vom 02.10.2015).

Dieser soll u. a. folgende Aufgaben wahrnehmen

- Regelmäßige Überprüfung und Anpassung des schlüssigen Konzepts
- Erstellung von Berechnungshilfen (z. B. für Wohneigentum, Überprüfung angemessener Wohn- und Heizkosten etc.)
- Qualifizierung von Nachwuchskräften
- Mitwirkung bei der Aus- und Fortbildung der Leistungssachbearbeiter im Jobcenter gerade im Hinblick auf die komplizierten Betriebs- und Heizkostenabrechnungen sein.
- Durchführung von Sonderprüfungen im Falle von besonders hohen Kosten der Unterkunft und Heizung

- Durchführung fachaufsichtlicher Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Kommunale Leistungen“
- Ansprechpartner rund um das Thema „Energiesperren“
- Aufbau einer Zusammenarbeit mit den Mietervereinen

2.3.4 Zertifizierung des Jobcenters als Maßnahmeträger

Trotz steigender Zahlen der Bedarfsgemeinschaften und des großen Anteils der Langzeitleistungsbeziehenden, die eine besonders intensive Begleitung benötigen, um wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sind in den letzten Jahren die den Jobcentern zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel ständig gekürzt worden.

Vor diesem Hintergrund ist ein effizienter Einsatz der Eingliederungsmittel von ganz besonderer Bedeutung. Das Jobcenter Kreis Warendorf hat im Rahmen mehrerer Projekte (z. B. „Plan B“) bewiesen, dass ein guter Betreuungsschlüssel und die Umsetzung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit mit eigenem Personal besonders erfolgversprechend sind. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Leistungsberechtigten gut kennen, ein gewisses Vertrauensverhältnis besteht und keine weitere Schnittstelle existiert.

Diese mit eigenem Personal durchzuführenden Maßnahmen sollen ausgeweitet und auf weitere Zielgruppen übertragen werden. Hierzu wird sich das Jobcenter als Träger von Eingliederungsmaßnahmen zertifizieren lassen (Beschluss des Kreisausschusses vom 02.10.2015).

Es ist zu erwarten, dass durch die gesteigerte Effizienz der Maßnahmen zu noch besseren Integrationsergebnissen führen.

Außerdem wird mit der Zertifizierung das für Maßnahmen eingesetzte Personal und die anfallenden Sachkosten, wie z.B. die Miete für Gruppenräume oder die Ausstattung dieser Räumlichkeiten mit Computern, vollumfänglich bundesfinanziert, so dass der kommunale Finanzierungsanteil in Höhe von 15,2 % eingespart wird.

3. Konsolidierungsmaßnahmen außerhalb des Sozialbereichs

3.1 Haupt- und Personalamt

3.1.1 Der Haushaltsplan enthält Kennzahlen zum Zeitpunkt der Wiederbesetzung von Stellen. Um diese Kennzahlen einhalten und zu einer Einsparung zu kommen, ist beabsichtigt, bei Wiederbesetzungen **grundsätzlich** von einer mindestens dreimonatigen Vakanz auszugehen, wenn dies zu einer Personalkosteneinsparung führt. Auf die Vakanz kann nur verzichtet werden, wenn durch das betroffene Amt im Einzelfall nachvollziehbar dargelegt wird, dass diese in dem genannten Umfang nicht eingehalten werden kann. Um insgesamt Vakanzen besser einhalten zu können, wird darauf geachtet, dass Mitarbeiter/innen ihren Resturlaub nicht bis zum Ausscheiden aufsparen und alleine durch den langen Urlaub eine Stelle „nicht besetzt“ ist und damit eine „weitere“ Vakanz nicht einzuhalten ist.

3.1.2 Die Kosten für die Veröffentlichung von Stellenausschreibungen betragen im Jahr 2014 ca. 58.000 €. Hohe Kosten entstehen insbesondere durch die Veröffentlichung in der Tagespresse. Zukünftig werden andere Möglichkeiten getestet, insbesondere Internetplattformen, bei denen die Veröffentlichung sinnvoll erscheint.

Die Veröffentlichung dort ist mit deutlich geringeren Kosten verbunden. Die WN bietet z.B. Veröffentlichungen auch online an.

3.2 Kämmerei

Gebäudemanagement:

Durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) wird der Kreis in den Jahren 2016 bis 2018 voraussichtlich rd. 5,3 Mio. € zugewiesen bekommen. Aufgrund des vom Bund vorgegebenen Förderkorridors wird der Kreis diese Mittel ganz überwiegend für energetische Sanierungsmaßnahmen an seinen Liegenschaften zu verwenden haben. Soweit möglich, sollen beim Kreis Warendorf durch diese KInvF-Mittel jedoch keine zusätzlichen Maßnahmen finanziert werden, sondern solche, deren Umsetzung sowieso schon geplant war. Die dadurch eintretenden Entlastungen sollen trotz der teils hohen Sanierungsnotwendigkeit der Kreisliegenschaften nicht für zusätzliche Maßnahmen verwendet werden. Stattdessen soll auf die Erhebung von Kreisumlage in diesem Umfang verzichtet werden. Im Etatentwurf für 2016 sind für KInvF-Maßnahmen 1,65 Mio. € eingeplant (z. B. für Dachsanierungen und die Modernisierung der Gebäudeleittechnik), die zu 90% mit KInvFG-Mitteln refinanziert werden sollen (rund 1,5 Mio. €). Da für die bauliche Unterhaltung im Etat 2015 rund 1,8 Mio. eingeplant waren und für 2016 rund 2,85 Mio. € an Aufwand sowie 1,5 Mio. € als Ertrag aus der Förderung eingestellt sind, errechnet sich eine Einsparung bei der Etatposition der Bauunterhaltung i.H.v. rund 470 T€. Dieser Betrag wird nicht für zusätzliche Aufwendungen oder Investitionen in anderen Aufgabenbereichen, wie z. B. der dringend erhöhungsbedürftigen Straßenunterhaltung eingesetzt, sondern zur Abfederung des Anstiegs der Kreisumlage verwendet. Er kommt den städtischen und gemeindlichen Haushalten unmittelbar zugute.

3.3 Ordnungsamt

Im Sachgebiet Öffentliche Sicherheit und Ordnung werden die Gebühren für die Erteilung einer Erlaubnis zur Vermittlung von Verträgen über Grundstücke etc., Bauträgertätigkeit und Darlehnsvermittlung erhöht. Die bisherige Gebühr beläuft sich auf 300 €, nach der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW können dagegen – je nach Aufwand – bis zu 1000 € erhoben werden. Durch die Gebührenerhöhung können jährlich ca. 4.000,00 € mehr eingenommen werden.

3.4 Schul-, Kultur- und Sportamt

In den Budgets des Amtes 40 sind bereits folgende Maßnahmen umgesetzt worden, die im Haushaltsjahr 2016 und in den Folgejahren zur Entlastung des Kreishaushaltes führen werden:

- Der Mitgliedsbeitrag der **Musikschule** ist bis zum Jahr 2018 auf dem Stand des Jahres 2015 eingefroren worden, was bedeutet, dass auch der Beitrag des Kreises in Höhe von 736.600 € für diese Zeit konstant bleiben wird.
- Der Betriebskostenzuschuss des Kreises an die „**RELIGIO-Westfälisches Museum für religiöse Kultur GmbH**“ für das Jahr 2016 wurde auf dem Stand des Vorjahresniveaus von 214.300 € festgesetzt.

Zudem wird die GmbH im Jahr 2016 die Hausmeister-Stellen von 2,0 auf 1,5 und die Stelle der stellv. Museumsleitung auf 0,5 reduzieren.

- Das **Museum Abtei Liesborn** hat bereits im laufenden Haushaltjahr (2015) die Hausmeister-Stellen von 2,0 auf 1,5 reduziert.
- Der Zuschuss des Gesellschafters Kreis Warendorf zur Verlustabdeckung der **Kulturgut Haus Nottbeck GmbH** ist auch für 2016 auf dem derzeitigen Niveau von 275.000 € festgelegt worden.
- Die **Berufskollegs** des Kreises haben eine Reihe von kostenintensiven Beschaffungen und Maßnahmen zurückgestellt oder auf mehrere der kommenden Haushaltsjahre verteilt.
Die Investitionen unterhalb der Wertgrenze (UWGs) wurden gegenüber dem Vorjahr gesenkt bzw. konstant gehalten.

3.5 Amt für Planung und Naturschutz

3.5.1 Reduzierung der Verlustabdeckung für die Westfälische Landeseisenbahn WLE

Die WLE hält Schieneninfrastruktur vor, ohne dass eine entsprechende Förderung wie bei der Deutschen Bahn durch den Bund erfolgt.

Der Kreis Warendorf und die Geschäftsführung der WLE setzen sich dafür ein, dass wie in 2014 bereits erfolgt, der Bund dauerhaft Fördermittel für Infrastrukturmaßnahmen der WLE zur Verfügung stellt, um die Verlustabdeckungen abzufedern.

3.5.2 Maßnahmen zur Restrukturierung und Kostensenkung für die RVM bzw. die WVG-Gruppe:

- Optimierung des eigenen Fahrbetrieb durch Reduzierung von Wende- und Wartezeiten sowie veränderten Takten und optimierten Routen. Insbesondere wurde das Verkehrsgebiet des Kreises WAF von der Abteilung betriebliche Planung und Steuerung durch eine Optimierungssoftware auf Potenziale systematisch analysiert. Kosteneinsparungen ca. 75 T€. Dagegen laufen allerdings Kosten, die sich aus Umleitungen und bedarfsbedingte zusätzliche Anforderungen ergeben haben.
- Reduzierung des Overhead Fahrbetrieb durch Zusammenlegung der 4 Leitstellen an den Standort Beckum.
- Reduzierung der EK-Preise von Ersatzteilen für die Instandhaltung von Busse durch das Projekt „Zentraler Einkauf“. Zentrale Ersatzteilbeschaffung innerhalb der WVG-Gruppe über wenige Hauptlieferanten. Preisreduzierung um durchschnittlich >10%.
- Einführung eines sog. Sozialtickets. Mehrerlöse durch „neue Fahrgastgruppe“.
- Einführung eines ERP-Systems (SAP) gruppenweit. Integrierte Software für die Unterstützung der unternehmensweiten administrativen Prozess von Rechnungswesen (Buchhaltung, Controlling, Treasury), Einkauf, Werkstatt und Personal. Erhöhte Pro-

zesseffizienz dadurch Kosteneinsparungen die langfristig die Investitionskosten amortisieren werden.

- Restrukturierung der IT-Hardware- und Netzinfrastruktur. Anpassung an die neuen IT-Erfordernisse mit wirtschaftlich effizienten Lösung, z. B. MPLS-Netz, Druckeraustausch, zentrales Softwareverteilungstool etc..

3.5.3 Reduzierung des Eigenanteils zur Umsetzung der Landschaftsplanung durch verstärkten Einsatz von Ersatzgeldern

Mit der Novellierung des Landschaftsgesetzes soll eine verstärkte Anwendung der Ersatzgeldregulierung bei Eingriffen insbesondere auch beim Bau von Windkraftanlagen verankert werden. Hierdurch könnte der Eigenanteil des Kreises zur Umsetzung der Landschaftsplanung weiter reduziert werden.

3.6 Amt für Umweltschutz

3.6.1 Straßenbau:

Im Bereich der Kreisstraßen (366 km Straße, 169 km Radwege und 75 Bauwerke) wird seit Jahren weniger investiert als die Abschreibungen dieses Infrastrukturvermögens aufzehren. Es findet somit ein ständiger Verzehr der Substanz statt, der zukünftig nicht mehr vertretbar ist. Größere Straßensanierungsmaßnahmen, sogenannte Grunderneuerungen werden ausschließlich mit Fördermitteln des sogenannten GVFG – Programms umgesetzt. Erst seit 2012 gibt es für Grunderneuerungen einen Fördersatz von 60 %. In 2016 sollen beispielsweise die K 10 in Ostbevern und die K 23 Sünninghausen – Vellern mit Hilfe dieser Fördermittel grunderneuert werden.

3.6.2 Bauhöfe:

Im Bereich der Straßenunterhaltung / Bauhöfe betreiben der Kreis und die Städtischen Betriebe Beckum seit 2013 einen interkommunalen Bauhof. Ähnliche Synergieeffekte erwartet die Verwaltung bei der Realisierung eines interkommunalen Bauhofes zusammen mit der Stadt Warendorf. Bevor dieser interkommunale Bauhof realisiert werden kann, muss die Stadt Warendorf noch einige Vorarbeiten leisten. Die Verwaltung steht hierzu in einem engen und ständigen Kontakt zur Stadt Warendorf.

4. Fazit zur Vorlage:

- Das dargestellte Konsolidierungsrahmenprogramm beinhaltet zum Teil konkrete Maßnahmen, die unmittelbar umgesetzt werden können. Zum anderen Teil werden konzeptionelle Ansätze abgebildet, die weiter zu konkretisieren und mittelbar umzusetzen sind. Daher wurde für das Programm die Bezeichnung „Rahmenkonzept zur Haushaltskonsolidierung 2016 bis 2019“ gewählt.
- Insbesondere bei den zu konkretisierenden und mittelbar umzusetzenden Konsolidierungsmaßnahmen kann die finanzielle Entlastungswirkung gegenwärtig noch nicht seriös beziffert werden. Insgesamt wird jedoch angestrebt, über den in Rede stehenden Zeitraum Entlastungen von insgesamt etwa 2 bis 3 Mio. € herbeizuführen.

- Wie bereits eingangs dargestellt, kann der Kreis Warendorf die von Jahr zu Jahr wachsende Deckungslücke insbesondere aufgrund der kontinuierlichen Aufwandssteigerungen im Sozialbereich nicht aus eigener Kraft „wegsparen“. Die aufgezeigten Konsolidierungsmaßnahmen können lediglich dazu beitragen, ein immer weiteres Auseinanderklaffen der Finanzierungslücke abzumildern.
- Auf dem Weg zur Beseitigung dieser strukturellen Finanzierungslücke und damit letztlich zur Entlastung der kommunalen Ebene insgesamt ist es daher zwingend erforderlich, auf Bund und Land einzuwirken, um die notwendigen strukturellen finanziellen Verbesserungen vorzunehmen.

5. Weitere Vorgehensweise

Das Rahmenprogramm zur Haushaltskonsolidierung 2016 bis 2019 wird als Haushaltsbegleitvorlage zusammen mit dem Etatentwurf 2016 am 23.10.2015 in den Kreistag eingebracht. Es soll im Rahmen der Haushaltsplanberatungen im anschließenden Gremien-durchlauf behandelt und zusammen mit dem Kreishaushalt 2016 in der Kreistagssitzung am 11.12.2015 verabschiedet werden. Soweit es konkretisierungsbedürftige Maßnahmen beinhaltet, ist es gegebenenfalls unterjährig in den Kreisgremien zu behandeln und fortzuschreiben. Entsprechend der Dauer des Programms bis 2019 soll es in diesem Zeitraum auch aktualisiert werden und Gegenstand der jeweiligen Haushaltsplanberatungen sein.

1. _____
Amtsleitung

2. _____
Dezernent

3. _____
Kämmerer (nur bei Vorlagen mit finanziellen
Auswirkungen)

4. _____
Landrat