

Stellungnahme des Arbeitsausschusses Familie, Jugend, Frauen zur Arbeitshilfe des Landschaftsverbandes Westfalen- Lippe und des Landschaftsverbandes Rheinland zur „Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit freien Trägern der Kinder und Jugendhilfe“

I. Ausgangslage

Anders als im Bereich der teil- und vollstationären Erziehungshilfen existieren für die ambulanten Hilfen keine bundes- oder landesrechtlichen Rahmenregelungen. In jedem der 188 Jugendämter in NRW werden derzeit Leistungen, Qualitätskriterien und Entgelte individuell ausgehandelt und vereinbart.

Bei manchen Jugendämtern sind die Kriterien für die Aushandlungen zuvor mit den freien Trägern abgestimmt worden und gelten örtlich für alle freien Träger als Leistungsanbieter. In anderen Kommunen führen Jugendämter entsprechende Verhandlungen mit den freien Trägern jeweils individuell.

Dieser „Flickenteppich“ unterschiedlichster Regelungen stellt insbesondere die Träger, die in mehreren Jugendamtsbereichen ambulante Leistungen anbieten, vor besonderen Belastungen.

Im Rahmen eines Projektes, an dem 16 Jugendämter aus Nordrhein-Westfalen teilnahmen, wurde in 2013 unter der Federführung der Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland eine Arbeitshilfe für Jugendämter für die Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe erstellt.

Die Arbeitshilfe soll helfen, auf der kommunalen Ebene einen einheitlichen Rahmen für die zu treffenden Regelungen und Vereinbarungen zu schaffen. Sie soll für die örtlichen Jugendämter eine Harmonisierungsfunktion ausüben.

Bereits im Vorwort dieser Arbeitshilfe betonen die Spitzen der Landesjugendämter die Hoffnung, mit der vorgelegten Arbeitshilfe den Dialog der öffentlichen Jugendhilfe mit den freien Trägern weiter zu befördern. Auch in der Arbeitshilfe selbst wird betont "Nicht die Vereinbarung selbst, sondern die gemeinsame Entwicklung der Vereinbarung ist der Schlüssel dafür, dass sich das Zusammenwirken freier und öffentlicher Träger in der Praxis bewährt"¹. Umso verwunderlicher ist es, dass sich die Beteiligten dieses Projektes bei der Erstellung der Arbeitshilfe bis zum Schluss strikt gegen eine Mitwirkung von Vertretern der freien Träger aussprachen. Der Wunsch und die Bereitschaft, eine gemeinsame Basis für die ambulanten Hilfen zu schaffen, wurde durch die LAG FW auch immer wieder eingebracht.

Die Nichtbeteiligung an der Erstellung veranlasst die Freie Wohlfahrtspflege, zur Arbeitshilfe allgemein und zum Modell der Fachleistungsstunde im Besonderen Stellung zu nehmen.

II. Status der Arbeitshilfe

Die Arbeitshilfe wurde ausschließlich als Orientierung für die Zielgruppe Jugendämter erstellt. Sie stellt keine in irgendeiner Form verbindliche Vorgabe einer Landesbehörde dar. Sie kann vor Ort angewendet, abgewandelt werden oder eben überhaupt nicht zur Anwendung kommen.

Durch die Beschlüsse beider Landesjugendhilfeausschlüsse kann kommunal der Eindruck entstehen, die Arbeitshilfe für Jugendämter habe hierdurch in NRW „Gesetzeskraft“ und die in der Arbeitshilfe enthaltenen Empfehlungen seien örtlich nicht mehr verhandelbar. Dies ist nicht der Fall. Beide Landesjugendhilfeausschlüsse haben – mit den Stimmen der dort vertretenen Mitglieder der Freien Wohlfahrtspflege – die Arbeitshilfe zur Kenntnis genommen und nur zur Kenntnis.

Die Arbeitshilfe hat damit lediglich den Status einer internen Empfehlung an die örtlichen Jugendämter.

¹ Arbeitshilfe LWL/LVR 2013, S. 23

III. Bewertung

Die LAG FW begrüßt das Ansinnen einer Vergleichbarkeit und die Schaffung gemeinsamer Verhandlungsgrundlagen über die kommunale Ebene hinaus, ausdrücklich. Dies ist in der Umsetzung durch die Arbeitshilfe leider nicht vollständig gelungen, denn viele Parameter werden weiterhin auf der kommunalen Ebene zu verhandeln sein und unterschiedlich in den Kommunen interpretiert werden. Dass dies zumindest kommunal mit allen Anbietern ambulanter erzieherischer Hilfen einheitlich erfolgen soll, ist zumindest ein erster Schritt in diese Richtung.

Der rechtliche und der fachliche Teil sind nach Ansicht der LAG FW in weiten Teilen gut gelungen. Besonders die Übertragung der Trias: Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarung aus dem stationären Bereich nach dem § 78 SGB VIII auf den Bereich der ambulanten Hilfen – also für die Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII – ist zu begrüßen.

III.1. Rechtliche Hinweise

Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis

Die rechtlichen Grundlagen sind aus unserer Sicht fachlich gut dargestellt. Hierzu zählen insbesondere das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Jugendamt als Sozialleistungsträger sowie dem freien Träger als Leistungserbringer².

Dabei wird auch deutlich, dass der Auftraggeber einer erzieherischen Hilfe nicht das Jugendamt ist, sondern der Leistungsberechtigte. Diese juristische Klarstellung wird leider in der Praxis zu wenig wahrgenommen und vor allem kaum gelebt. Immer noch erscheint das Jugendamt dem freien Träger als Auftraggeber und für Hilfeadressaten kann hierdurch der Eindruck entstehen, die Experten beider Institutionen haben die Definitions- und Deutungsmacht über das eigene Leben. Dies ist eine schlechte Grundlage für eine gelingende Erziehungshilfe. Denn eine entscheidende Voraussetzung für ihre Wirksamkeit besteht in der Förderung des Willens und der Fähigkeiten des Adressaten, die positive Gestaltung ihres Lebens selbst in die Hand zu nehmen.

² Vgl. Arbeitshilfe LWL/LVR Abschnitte 2.1 – 2.3.2

Die Konstellation „Jugendamt als Auftraggeber“ ist für den freien Träger nur dann zutreffend, wenn freie Träger tätig werden, um Kontrollaufträge des Jugendamtes zum Kinderschutz³ durchzuführen. Dies muss den Adressaten dann auch explizit mitgeteilt werden.

III.2. Fachliche Hinweise

Die Darstellung der Leistungen ambulanter Erziehungshilfen⁴ mit ihrer Definition und den fachlichen Leitlinien in Stichworten entsprechen dem Stand der fachlichen Diskussionen.

Anzumerken ist, dass in Konzepten, Anforderungen und Praxis das Etikett „flexible Erziehungshilfen“ vielfach sehr unscharf benutzt wird und hier eine Aufzählung der Qualitätskriterien mehr fachliche Klarheit geschaffen hätte.

Das Stichwort „Inklusion als Prinzip“ formuliert eher eine fachliche Herausforderung und weniger die bestehende Praxis. Hier sind die Sozialleistungsträger mitunter vorrangig bemüht, Zuständigkeits- und Abgrenzungsfragen zu klären.

Die Aussagen über Qualität und Wirkungsorientierung⁵ spiegeln die gebräuchlichen Begriffe, z. B. Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Mit ihren Hinweisen an die sachlichen und personellen Anforderungen an Jugendämter und freien Träger legen sie zugleich behutsam den Finger auf eine Wunde: hier besteht noch erheblicher Nachholbedarf. Wünschenswert wären insbesondere Aussagen bezüglich des Fachkräfteeinsatzes in den ambulanten erzieherischen Hilfen.

Je präziser die Erwartungen an die fachlichen Leistungen und Qualitäten der freien Träger beschrieben werden, desto klarer lassen sie sich auch in den Leistungsmengen und Kostenarten der Entgeltkalkulation darstellen.

III.3. Ermittlung ambulanter Fachleistungsstunden

Einige Teile der Arbeitshilfe – und das betrifft im Wesentlichen den Vorschlag zur Berechnung der Fachleistungsstunde – halten wir für weniger gelungen. Die Weiterentwicklung z. B. des AFET-Modells und somit eines bundesweiten, von kommunalen und Anbiertvertretern erstellten Berechnungsmodells, wäre unseres Erachtens nach sinnvoller gewesen.

³ § 8 a SGB VIII

⁴ Vgl. Arbeitshilfe LWL/LVR Abschnitt 3.

⁵ Vgl. Arbeitshilfe LWL/LVR Abschnitt 4.

So fehlt im Berechnungsmodell der Arbeitshilfe die Sicht der Anbieterseite, was in der Kalkulation selbst, mehr noch in den Hinweisen für die Anrechenbarkeit einzelner Positionen sichtbar wird und wo der Konfliktstoff für die Verhandlungen vor Ort vorzusehen ist.

Zu begrüßen ist die Idee, über eine einheitliche Definition von Begriffen und eines einheitlichen Berechnungsschemas zu vergleichbaren Leistungen und Preisen zu kommen. Gerade überörtlich tätigen Trägern wäre mit einer einheitlichen Berechnungsgrundlage sicher geholfen.

Jede Form der Vereinheitlichung/Standardisierung geht andererseits zu Lasten der örtlichen Flexibilität. In der Arbeitshilfe wurde scheinbar versucht, eine Zwischenlösung zu finden.

Wichtig ist es, sich vor Ort über die Bedeutung, Bestandteile und Abrechnungsmodalitäten der Fachleistungsstunde zu verständigen. Die Arbeitshilfe gibt hierzu eine gute Auflistung der zu vereinbarenden Tatbestände. Wichtig ist auch der Hinweis, dass bei einer Kalkulation ambulanter Leistungen über die Fachleistungsstunde alle anfallenden Kostenbestandteile enthalten sein sollen und das Gesetz keinen Eigenanteil des Trägers vorsieht.

In der Ausführung der Arbeitshilfe wird dieser Ansatz mit der Empfehlung unterschiedlicher „Deckelungen“ aus alternativen Berechnungen (AFET, KGSt, Rahmenvertrag) jedoch selbst unterlaufen. Mehr noch, durch die Vermischung unterschiedlicher Berechnungsmodelle und den Bezug auf unterschiedliche prozentuale Pauschalen werden sachlich unglückliche, wenn nicht auch falsche Querbezüge hergestellt.

III.3.1 Das Modell der Berechnung

Die gemeinsame Erarbeitung der örtlichen Regelungen zu Leistungs-, Qualitätsvereinbarung und Entgelt muss zusammen in den Blick genommen werden. So haben Absprachen über die Qualifikation des einzusetzenden Personals Einfluss auf den Zielerreichungsgrad und auf die Höhe der Kosten und müssen entsprechend in der Berechnung der Fachleistungsstunde Berücksichtigung finden.

Das Modell der Berechnung der Fachleistungsstunde der Arbeitshilfe geht einen zweistufigen Weg. Zunächst wird über die Berechnung der Personalkosten für das pädagogische Personal und das „übrige“ Personal, sowie die Sachkosten in Bezug auf die nach KGST ermittelte Nettojahresarbeitszeit einer Vollkraft gesetzt. Unglücklich ist, dass die Definition der Nettojahresarbeitszeit nicht mit der in NRW bisher üblichen Definition aus dem Rahmenverträgen I und II übereinstimmt.

In einem zweiten Schritt wird der Anteil der sogenannten indirekten Tätigkeiten festgelegt. Es wird der Anteil der Leistungen ermittelt/vereinbart, der über die Fachleistungsstunde selbst refinanziert wird und damit Einfluss auf die Höhe der Fachleistungsstunde hat. Die Auflistung dieser Tätigkeiten und deren gemeinsame Klärung der Zuordnung nach Art und Umfang begrüßt die LAG FW ausdrücklich. Hier findet sich in der Praxis großes Konfliktpotential. Aus diesem Grund ist es auch zu bedauern, dass nur für einige Positionen Vorschläge für eine Zuordnung gemacht werden und nicht für alle. So bleibt es der Verhandlung vor Ort überlassen eine Zuordnung zu treffen. Damit wird eine Chance, eine auch an dieser Stelle interkommunal vergleichbare Berechnung der Fachleistungsstunde zu schaffen, vergeben.

Zu beachten ist, dass der übrige Teil der Leistungen, der nicht in der Fachleistungsstunde enthalten ist (direkte Leistung) über die zu vereinbarende Anzahl der Fachleistungsstunden refinanziert wird – sofern die Leistung in der Leistungs-/Qualitätsvereinbarung enthalten ist.

III.3.2 Personalkosten

„Anwendung eines Tarifvertrages als wirtschaftlich angemessen anzusehen!“

In den Hinweisen zur Kalkulation der Personalkosten wird die Anwendung eines Tarifvertrages als wirtschaftlich angemessen angesehen⁶. Völlig unverständlich sind die darauffolgenden Vorschläge für eine Deckelung der Personalkosten; sie stehen im Widerspruch zueinander und werden von der Freien Wohlfahrtspflege abgelehnt.

Für eine prospektive Kalkulation sind neben den tariflich vereinbarten auch die Schätzung einer zukünftigen Tarifsteigerung des angewandten und nicht eines bestimmten Tarifes zu berücksichtigen. Hinzu kommen aber auch geplante Höherstufungen/Änderungen in den Sozialversicherungsbeiträgen etc. Diese Hinweise fehlen.

Leitung/Beratung/Verwaltung: Die Empfehlung für einen prozentualen Anteil der pädagogischen Kosten stellt eine Abweichung vom bisherigen Ansatz der Anlage IV der Rahmenverträge (für den stationären Bereich entwickelt) dar. Der Vergleich zur KGSt wird gezogen und hierbei von Nichtbüroarbeitsplätzen ausgegangen. Dies ist in unseren Einrichtungen und Diensten so nicht gegeben. Auch der Hinweis, dass Gemeinkostenanteile der Verwaltung in den ambulanten Diensten freier Träger nicht zum Tragen kommen, stimmt so nicht. Auch hier fallen Anteile administrativer Tätigkeiten in der

⁶ vgl. Arbeitshilfe LWL/LVR S.53

Leitung und Steuerung von Unternehmen an, die sich ggf. nur begrifflich von denen der öffentlichen Verwaltung unterscheiden.

III.3.3 Sachkosten

Bei einer entsprechenden Vereinbarung in der Leistungsbeschreibung sollte auch – anders als in der Arbeitshilfe empfohlen – in den ambulanten Hilfen von Büroarbeitsplätzen ausgegangen werden. Grundsätzlich sollte statt der vorgeschlagenen Pauschalen aus der KGSt auch der Ansatz auf Basis der tatsächlich anfallenden Kosten zu verhandeln sein.

Fahrtkosten und Mieten außerhalb einer Sachkostenpauschale

Die beiden Möglichkeiten der Darstellung der Fahrtkosten sind gut. Wünschenswert wäre die Möglichkeit, kalkulatorisch beides zu kombinieren. In der Arbeitshilfe werden die Fahrtkosten in die Sachkostenpauschale einbezogen. Die aufgezeigte Form der Berechnung berücksichtigt dabei nicht unterschiedliche Einsatzgebiete und Klientenstrukturen und ist wenig sachgerecht. Gleiches gilt für die Miete. Wird zum Beispiel zu Gunsten geringerer Fahrtkosten ein weiterer Standort angemietet, so darf dies ebenfalls nicht zu Lasten der übrigen Sachkosten gehen. Zudem ist das Mietniveau stark unterschiedlich und nicht vom Träger zu beeinflussen. Eine Anrechnung in Höhe der ortsüblichen Miete wäre sinnvoll.

III. Ausblick

Fehlende Schlichtungsregelungen

Die „einseitigen“ Empfehlungen für die Verhandlungen der Verträge auf der kommunalen Ebene liegen vor. Was fehlt, sind landesweite Regelungen, die Transparenz und eine vergleichbare Qualität in den erzieherischen Hilfen über die kommunale Ebene hinaus sicherstellen.

Und was ist, wenn eine Verhandlung auf Augenhöhe nicht erfolgt? Wenn die Verhandlungen vor Ort nicht zu einem für die Vertragsparteien akzeptablen Abschluss führen? Für Vereinbarungen nach § 78 SGB VIII im teil- und stationären Bereich gibt es bei Nichteinigung den Weg der Schiedsstelle. Für ambulante Verträge nach § 77 SGB VIII ist dies nicht vorgesehen. Das Gesetz sieht jedoch die Möglichkeit eines Landesrechtsvorbehaltes vor – also die Möglichkeit, die Regelungen des § 78 b-g auch auf andere Bereiche, also auch den ambulanten Bereich, zu übertragen.

Der Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe hat einen Beschluss hierzu getroffen und das Land NRW aufgefordert, von diesem Landesrechtsvorbehalt, insbesondere für den Bereich Rahmenvertrag und Schiedsstelle für den ambulanten Bereich, Gebrauch zu machen⁷. Vielleicht ist dies ein Schritt hin zu einer gemeinsamen Entwicklung von Rahmenbedingungen und funktionierenden Vereinbarungsmechanismen auch für die ambulanten Hilfen.

Harmonisierung durch Landesregelungen

In einem Spitzengespräch am Rande der Neuverhandlungen der Rahmenverträge für teilstationäre und stationäre Erziehungshilfen zwischen der LAG FW und den kommunalen Spitzenverbänden hat sich die LAG FW NRW für einen landesweiten Rahmenvertrag für ambulante Erziehungshilfe ausgesprochen. Die Kommunale Seite hat dies nicht grundsätzlich abgelehnt. Die Arbeitshilfe der Landesjugendämter könnte für diese Verhandlungen eine bedeutsame Grundlage sein.

Stand: 24.10.2013

⁷ Landesjugendhilfeausschuss Westfalen/Lippe vom 12.06.2013
Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen