

Positionspapier der Diözesanen Arbeitsgemeinschaft
Erziehungs- u. Familienhilfen im Erzbistum Paderborn

Eckpunkte für neue Rahmenverträge in der Jugendhilfe NRW

Qualität – Transparenz - Vergleichbarkeit

Die Rahmenverträge I und II NRW nach § 78 f SGB VIII für die Übernahme von Leistungsentgelten galten bis zum 31.12.2012. Seitdem werden in vielen Bereichen weiterhin auf der Basis dieser Rahmenverträge Leistungen, Qualitäten und Entgelte vereinbart.

Mehrere Versuche in den vergangenen Jahren, neue Rahmenverträge zu verhandeln, sind bisher gescheitert. Zu weit lagen die Positionen der Vertragsparteien auseinander.

Im Wortlaut schreibt der Gesetzgeber in §78 f SGB VIII vor: *„Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene schließen mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Absatz 1. Die für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 85 Absatz 2 Nummer 5 und 6 zuständigen Behörden sind zu beteiligen.“*

Aus Sicht der Diözesanen Arbeitsgemeinschaft Erziehung- und Familienhilfen im Erzbistum Paderborn sehen wir die Notwendigkeit eine für alle Beteiligten verlässliche Basis für die Vereinbarungen von Leistung, Qualität und Entgelt weiter zu entwickeln. Nur so können Standards und Qualitäten und Leistungen abgesichert und eine transparente Vergleichbarkeit von Jugendhilfeangeboten gewährleistet werden.

Die Phase der vertraglosen Zeit hat deutlich gemacht, dass einerseits sehr unterschiedliche Regelungen auf der Ebene der verhandelnden örtlichen Jugendämter gefunden wurden. Andererseits zeigt sich auch, dass die Regelungen aus den alten Rahmenverträgen zu großen Teilen nach wie vor von den örtlichen und überörtlichen Trägern der Jugendhilfe und den freien Trägern anerkannt werden.

Uns ist nicht bekannt, dass Vereinbarungen getroffen werden, in denen tatsächlich alle zu regelnden Aspekte neu vereinbart wurden. Aufgrund der Größe der Jugendämter und der Träger wäre es auch nicht möglich alle Detailfragen auf örtliche Ebene zu verhandeln und zu regeln. Es könnte sich letztlich eine solche Vielfalt von beispielsweise Abrechnungsmodalitäten ergeben, die zur Unübersichtlichkeit der Leistungsangebote und zu einer sehr breiten Abrechnungspraxis führen würde.

Folgende Aspekte sind aus unserer Sicht maßgeblich für die Verhandlung neuer Rahmenverträge:

- **Qualität als Ausgangspunkt der Verhandlungen:**

Die vorrangige Zielsetzung für die Entwicklung neuer Rahmenverträge muss sein, eine vergleichbare und an gemeinsamen Standards orientierte Qualität in der pädagogischen Arbeit und der Unternehmensführung zu gewährleisten. Abgeleitet von Qualitätsstandards müssen Rahmenbedingungen für die Arbeit in der stationären und teilstationären Jugendhilfe beschrieben werden.

- **Ein Rahmen mit flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeiten:**

Die Vielfalt der Bedarfe der Kinder und Jugendlichen und die daraus resultierende Angebotsvielfalt der Leistungserbringer kennzeichnet die Qualität der Jugendhilfe. Ein neuer Rahmenvertrag muss eine praxistaugliche Balance zwischen Transparenz, Vergleichbarkeit, Standards auf der einen Seite und flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeiten, die den unterschiedlichen Bedarfen der Kinder und Jugendlichen und sozialräumlichen Gegebenheiten gerecht wird, auf der anderen Seite finden.

- **Aufnahme der betriebserlaubnisrelevanten Qualitätsanforderungen in die Rahmenverträge:**

Das Landesjugendamt in seiner Funktion der Betriebserlaubnis erteilenden Stelle (gem. § 45 SGB VIII) trägt maßgeblich in der Praxis der Entwicklung von Leistungsangeboten dazu bei, Standards bzw. Mindeststandards zu definieren. Es ist unerlässlich, dass diese Standards, die betriebserlaubnisrelevante Qualitätsanforderungen darstellen, als verbindliche und transparente Kriterien in die Rahmenverträge aufgenommen werden. Der Gesetzgeber schreibt ausdrücklich vor, dass der überörtliche Jugendhilfeträger bei der Entwicklung von Rahmenverträgen zu beteiligen ist. Hinsichtlich der Erteilung der Betriebserlaubnis heißt es in § 45 SGB VIII: *“(2) Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind, ...“*.

Genau diese Aspekte der räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Rahmenbedingungen sind u.a. Gegenstand eines Rahmenvertrages und der Verhandlung von Entgelten. Eine Abstimmung der Vertragsparteien der Rahmenverträge mit dem überörtlichen Jugendhilfeträger ist somit unerlässlich. Vor diesem Hintergrund muss das Landesjugendamt Mindestanforderungen an die Gestaltung stationärer Jugendhilfemaßnahmen verbindlich benennen. Dies betrifft u.a. strukturbildende Aspekte wie die Mindestpersonalausstattung, eine (100%-)Fachkraftquote, Altersgrenzen, Gruppengrößen und räumliche Voraussetzungen. Es muss gewährleistet sein, dass für alle Träger diesbezüglich gleiche Anforderungen gelten.

Als DiAG Erziehungs- und Familienhilfen im Erzbistum Paderborn sprechen wir uns vor allem für folgende strukturelle Qualitätseckpunkte aus: Diese Qualitätsstandards sollten – weiterhin – sichergestellt werden:

- 100%-Fachkraftquote (für den zentralen päd. Stellenplan entsprechend des Betreuungsschlüssels)
- im Grundsatz keine Überbelegung ohne Zustimmung des Landesjugendamtes
- Einzelzimmer
- Qualitätssicherung und -entwicklung

Wir stehen für Compliance

Die deutlich veränderten Anforderungen an eine regelkonforme „gute Unternehmensführung“ sind in den vergangenen Jahren immer relevanter geworden. Compliance – also die regelkonforme Unternehmensführung – ist für uns Grundlage einer guten Jugendhilfe. Die Umsetzung aller relevanten gesetzlichen Regelungen, Vorschriften, Transparenzgeboten und betriebswirtschaftliche Standards sind dazu erforderlich.

Für die stationäre und teilstationäre Jugendhilfe sind die u.a. Anforderungen an Prävention für sexualisierten Übergriffen und Gewalt, Partizipation, Sicherstellung von Kinderrechten, Datenschutz, Arbeitssicherheit, Arbeitszeitrecht, Umwelt- und Energiestandards, Hygiene- und Infektionsschutz, Digitalisierung, Qualifizierung der Mitarbeitenden, Gewährleistung familiengerechter Arbeitsplätze, Barrierefreiheit.

Zu einzelnen konkreten Punkten der Gestaltung der Rahmenverträge

- **Sachkostenanhaltswerte**

Die Systematik der bisher verwendeten „Sachkostenanhaltswerte“ ist grundsätzlich als gut zu bewerten. Die pauschalen Sätze und die indizierte Fortschreibung haben sich als Kalkulationsinstrument bewährt. Interne Erhebung von Vergleichsdaten machen deutlich, dass – besonders vor dem Hintergrund gestiegener Lebensmittel-, Energie- und Mobilitätskosten und -aufwendungen sowie durch Kosten im Bereich IT der Sachkostenanhaltswert mindestens ca. 2,00 EUR höher liegen muss.

- **„Compliance- Anforderungen“**

Zusätzliche Aufwendungen machen derzeit etwa 7,- EUR zusätzlich an Sachkosten pro Belegungstag aus. Dies beinhaltet u.a., Datenschutzmaßnahmen, Arbeitssicherheit, erhöhter Aufwand für Dokumentation, Abrechnung, Dienstplanung, Personalmanagement durch Software, Gerichtskosten etc. Der Sachkostenanhaltswert sollte durch pauschalierte Beträge um diese Positionen erweitert werden.

- **Herausforderungen durch den Fachkräftemangel**

Bedingt durch den immer stärker werdenden Fachkräftemangel sind zusätzliche Maßnahmen der Personalgewinnung zu entwickeln und umzusetzen, die ebenfalls zu zusätzlichen Aufwendungen führen. Die aktuelle Regelung und Praxis zur Bewertung von Fachkräften muss korrigiert werden.

- **Personalschlüssel / personelle Mindestausstattung:**
Eine verantwortbare und notwendige Betreuung in Wohngruppen erfordert, dass je nach Angebotsstruktur planerisch Phasen der Doppelbesetzung im Dienst möglich sind. In den vergangenen Jahren ist zudem die Zahl der (externen) Termine mit Kindern und Jugendlichen (Ärzte, Therapien, Besuchskontakte, etc.) deutlich gestiegen. Außerdem besteht ein erhöhter Bedarf an Fortbildungen, Tagungen, Vernetzungen und Konferenzen, die personellen Zeiteinsatz erfordern. Vor diesem Hintergrund muss die personelle Mindestausstattung einer Wohngruppe – unabhängig von der Platzzahl - 5,3 Fachkräfte betragen.
- **Gruppengrößen:**
Die Größe einer Wohngruppe muss sich an den spezifischen Besonderheiten der jeweiligen Konzeption, Zielgruppe, Altersstruktur etc. orientieren. Die sogenannte Versäulung des alten Rahmenvertrags spiegelt nicht mehr die Differenziertheit der Angebote wider. Stationäre Wohngruppen mit Kindern oder Jugendlichen sollten grundsätzlich nicht mehr als 9 Plätze haben.
- **Neue personelle Anforderungen müssen berücksichtigt werden:**
In den letzten Jahren sind viele zusätzliche Anforderungen an die Einrichtungen und Träger durch gesetzliche Regelungen, Vorschriften etc. zugekommen. Sowohl für pädagogische als auch für andere Aufgaben der Betriebsführung müssen neue Aufgabenbereiche personell abgedeckt werden und Beauftragte benannt werden. Dies betrifft u.a. Bereiche wie Brandschutz, Arbeitssicherheit, Datenschutz, Hygiene, Prävention, Partizipation, Schutzkonzepte, Fortbildungen. Diese zusätzlichen Anforderungen müssen – z.B. über einen erhöhten Personenschlüssel im Bereich Wirtschaftsdienst – berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind Anforderungen an Haustechnik und Hygiene etc. gestiegen.
- **Die Anforderungen an den Bereich „Leitung / Beratung“ sind deutlich gestiegen:**
Im alten Rahmenvertrag wird das Personal für den Bereich „Leitung / Beratung“ pauschal mit einem Betreuungsschlüssel von 1:24 gewertet. Dies wird nicht mehr der Vielfalt der Angebote und der Bandbreite im Aufwand für Fallsteuerung, Personalführung etc. gerecht. Auch der übergeordnete Personalaufwand im Rahmen der Vernetzung, Konzeptentwicklung, Personalgewinnung etc. hat zugenommen. Die Relation sollte bei 1:20 liegen (je 20 Plätze eine Personalstelle Leitung/Beratung, in Einrichtungen, die weniger als 20 Plätze haben, eine Vollzeitstelle).

Darüber hinaus wollen wir auf folgende Aspekte hinweisen:

- **Höherer Bedarf nach intensiveren Betreuungsformen:** Man muss zur Kenntnis nehmen, dass der Bedarf nach intensiveren Betreuungssetting grundsätzlich gestiegen ist. Die Bedarfsintensität der Kinder und Jugendlichen, die in der stationären Jugendhilfe betreut werden, hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Dieser Entwicklung muss mit entsprechenden Angeboten Rechnung getragen werden. Es ist nicht zutreffen, dass die zunehmende Zahl von „Intensivangeboten“ eine entsprechende „Nachfrage“ hervorbringt, sondern vielmehr stellen die Angebote eine Antwort auf die geänderten Bedarfe dar.

- **Leistungsbeschreibung und Konzeption:** Um Vergleichbarkeit von Leistungen und Angeboten gewährleisten zu können, favorisieren wir eine einheitliche Form von Leistungsbeschreibungen und Konzeptionen.
- **Auslastungsquote:** Wir nehmen wahr, dass im Vordergrund der Rahmenvertragsdiskussion oftmals die Frage der Auslastungsquote steht. Gefordert wird von den Leistungserbringern eine höhere Auslastung. Es ist festzustellen, dass alle Entwicklungen gegen eine begründbare Erhöhung des Auslastungsgrades sprechen. Die Verweildauer in der stationären Jugendhilfe ist deutlich geringer geworden. Die Nachfrage nach kurzfristig verfügbaren Platzkapazitäten wird höher und eine geplante regelgerechte Aufnahme ist immer seltener. Ein solches flexibles Angebot kann nur ermöglicht werden, wenn Flexibilität im System gewährleistet ist. Trotz eines guten Belegungsmanagements führt dies dazu, dass die früher geltenden Auslastungsgrade nicht erhöht werden können. 93% müssen daher weiterhin als durchschnittliche Orientierungsgröße gelten. Eine Differenzierung nach Angeboten ist anzustreben. Je nach Konzeption, Zielgruppe, Platzzahl, Spezialisierung etc. können realistisch zu erreichende Auslastungsgrade sehr unterschiedlich – sowohl höher als auch niedriger - sein.
Ein verhandelter höherer Auslastungsgrad über 93 % kann zum Teil nur durch „Überbelegung“ realisiert werden. Dies bedarf der Genehmigung durch die Heimaufsicht. Insofern muss die Heimaufsicht hinsichtlich der Frage der Auslastung deutlich Position beziehen.
- **Tarifbindung:** Die Akzeptanz der Tarifbindung ist eine zwingende Grundlage für Qualität und verhindert Preisdumping. Die jeweils angewandten Tarife sind anzuerkennen.
- **Anerkennung von Investitionskosten:** Grundsätzlich ist der jetzige Ansatz gut (Anerkennung von Annuitäten), den veränderten Baukosten muss Rechnung getragen werden.
- **Die praxisintegrierte (PIA-) u. duale Ausbildung:** Eine Refinanzierung vom ersten Tag an sollte unabhängig von der Fachkräfteanerkennung (ggf. durch einen pauschalierten Ausbildungszuschlag) gesichert sein.

Dieses Positionspapier wurde vom Arbeitsausschuss Teil-/Stationäre Dienste erarbeitet und vom Vorstand der Diözesanen Arbeitsgemeinschaft Erziehungs- u. Familienhilfen im Erzbistum Paderborn am 26.11.2019 verabschiedet.