**Finanzierung von Leistungen der Jugendhilfe
- Vollzug des Sozialgesetzbuches Achtes Buch (SGB VIII) -**

hier: Maßnahmenpaket zur Einsparung von 1,5 Mio. EURO in 2005

- 1. Fachleistungsstunde**
- 2. Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII**
- 3. Familiäre Bereitschaftsbetreuung**

Anmeldung

zur Tagesordnung der Sitzung des
Jugendhilfeausschusses am 28. Oktober 2004

- öffentlicher Teil -

I. Sachverhalt

In der Sitzung vom 6. Dezember 2001 beschloss der Jugendhilfeausschuss das von der Verwaltung des Jugendamtes zur Abrechnung ambulanter Hilfen vorgestellte Berechnungsmodell, das zum 1. Mai 2002 eingesetzt und in den Jahren 2002 und 2003 einer genauen Betrachtung unterzogen wurde.

Das Jugendamt hat Anfang 2004 die Auswertung des Fachleistungsstundenmodells eingeleitet.

Hintergrund war

- im Hinblick auf eine Fortschreibung des Modells die Ergebnisse der Jahre 2002 und 2003 einer genauen Betrachtung zu unterziehen;
- angesichts der Entwicklung von Fallzahlen und Kosten - insbesondere im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe – mit einer Neuvereinbarung der Fachleistungsstunde eine kostendämpfende Wirkung zu erreichen. Dies in Verbindung mit den Zielen, dem gestiegenen Bedarf in Nürnberg weiter Rechnung tragen zu können und kostenintensiveren anderen Maßnahmen vorzubeugen.

Vor dem Hintergrund des Einsparauftrages in Höhe von 1,5 Mio Euro in 2005 wird eine Kostendämpfung angestrebt durch

1. Neuvereinbarung des Kostensatzes für die Fachleistungsstunde zum 1. Januar 2005
2. Neustrukturierung von ambulanten Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Therapie in Gruppen
3. Neuvereinbarung des Kostensatzes für familiäre Bereitschaftsbetreuung
4. Zeitliche Befristung der Maßnahmen, die bereits in der Sitzung des JHA am 27. 05. 2004 vorgestellt und beraten wurden. Auf sie wird hier nicht erneut eingegangen.

Im Folgenden werden Ergebnisse zu den Punkten 1. – 3. vorgestellt.

1. Neuvereinbarung des Kostensatzes für ambulante Leistungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung

1.1 Arbeitsgruppe Leistungen und Qualität ambulanter Arbeitsformen der Hilfen nach dem SGB VIII

Die Kostendämpfung durch Neuvereinbarung des Kostensatzes für die Fachleistungsstunde wurde zwischen Mai und September 2004 fachlich und wirtschaftlich mit den Trägervertretern der Leistungserbringer erörtert.

Zu diesem Zwecke wurde die Arbeitsgruppe neu einberufen, die bereits seinerzeit das Nürnberger Fachleistungsstunden Modell konzipiert hatte. Ihr gehören seitens der freien Träger alle Träger, die in Nürnberg ambulante Leistungen erbringen sowie der ASD und die Verwaltung des Jugendamtes an.

Aufgabenstellung und damit Ziel der Arbeitsgruppe ist die Zusammenführung der Konsequenzen aus einem niedrigeren Kostensatz mit fachlich-inhaltlichen Erwägungen zu einer Leistungsvereinbarung, die über die Sicherung des Kindeswohls hinaus adäquate fachliche Standards und deren Weiterentwicklung ermöglicht.

Eine zweifellos schwierige Aufgabe, umso mehr, als die freien Träger bereits im August 2003 in einem gemeinsamen Schreiben an die Wirtschaftliche Jugendhilfe in Folge der Tarifentwicklung eine Erhöhung des Kostensatzes um 2,4 % zum 1. Oktober 2003 und eine weitere um 2 % zum 1. Januar 2005 beantragten. Die Verwaltung des Jugendamtes konnte - unter Hinweis auf die Modellphase bis einschließlich 2003, die anschließende Auswertung in 2004 und die Kompensation durch den Wegfall des Arbeitszeitausgleichs (AZV)-Tages - dies nicht aufgreifen.

Das Nürnberger Fachleistungsstundenmodell

Über Fachleistungsstunden werden folgende ambulante Hilfen finanziert:

Erziehungsbeistandschaft, Betreuungshelfer § 30 SGB VIII
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung

Im Gegensatz zu anderen Modellen ist mit dem Nürnberger-Modell eindeutig, dass die erbrachte Leistung in Wochen-Betreuungsstunden 1:1 dem im Hilfeplan festgelegten Bedarf entspricht. Für alle Leistungen, die mittelbar für den Klienten erbracht werden oder die im Zusammenhang mit den strukturellen Voraussetzungen für die Leistungserbringung stehen, werden weder Zeitanteile aus der festgelegten Zahl an Wochen-Betreuungsstunden abgezogen, noch entstehen zusätzliche Kosten zum vereinbarten Stundensatz.

Ein wesentliches strukturelles Merkmal des Fachleistungsstundenmodells besteht in der kalkulatorischen Integration aller Leistungsbestandteile, also sowohl Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur und Administration durch den Leistungserbringer, sog. „Off-Klient-Zeiten (= Leistungen, die nicht unmittelbar einem Klienten zugeordnet werden können, wie z. B. Konzeptentwicklung, Kollegiale Beratung, Dokumentation, Wegezeiten) und insbesondere sog. „On-Klient-Zeiten“ (= Leistungen, die direkt mit oder für den Klienten erbracht werden, z. B. ein ausführliches Beratungsgespräch mit der Lehrkraft über einen bestimmten Jugendlichen ohne den Jugendlichen).

Ziele, die mit der Einrichtung des neuen Finanzierungsmodells verbunden waren u.a.

- die Ermöglichung einer komprimierten und möglichst genauen Festlegung der im Hilfeplan zu vereinbarenden Stundenzahlen,
- die Festlegung der Anzahl der Fachleistungsstunden unter Effizienz Gesichtspunkten (also auch unter der Einbeziehung der Notwendigkeit wirtschaftlichen Handelns),
- eine Erhöhung der Transparenz hinsichtlich Umfang und Konturen ambulanter Leistungen,
- eine fachliche Steuerungsmöglichkeit zur Sicherstellung, dass bei der Aushandlung der Hilfeintensität der Fokus ausschließlich auf die eigentliche pädagogische Leistung gerichtet werden kann.

1.2 Eckpunkte zur Fallzahlen- und Ausgabenentwicklung im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH)

Mit der Fallzahlen- und Ausgabenentwicklung bei der SPFH spiegelt sich eine zunehmende Zahl an (Teil-)Familien in Nürnberg wider, die sozial und wirtschaftlich im Abseits stehen und bei denen in Folge komplexer Problemlagen ein gestiegener Bedarf an Hilfe zur Erziehung gegeben ist.

Vor dem Hintergrund einer sozialdemographisch sich verschärfenden Gesamtlage in Nürnberg verdeutlicht die Tatsache, dass die Fallzahlen und Ausgaben für Hilfen zur Erziehung in stationären Einrichtungen - bei den Ausgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die mit Abstand größte Position - vergleichsweise stabil geblieben sind, die präventive Bedeutung der SPFH. Die Zahlen bilden die Bemühungen ab, zur Vermeidung von stationären Unterbringungen in Richtung kostengünstiger ambulanter Hilfen umzusteuern (siehe hierzu auch JHA vom 30. 09. 2004, TOP Interkommunaler Vergleichsring der Großstadtjugendämter: Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 2001 und 2002 bei den Hilfen zur Erziehung).

Jahr	2000	2001	2002	2003
Ausgabenentwicklung	886.000	1,01 Mio	1,28 Mio	1,82 Mio
Fallzahlen	Gesamtfallzahlen Stichtag 31. 12.		107 + 15 %	134 + 25,2 %
	mit Zu- und Abgängen		162 + 6,5 %	183 + 12,9 %

Der Stichtagsvergleich erfasst nicht, wie sich die Nachfrage ganzjährig, also unter Berücksichtigung von Zu- und Abgängen entwickelt.

Ein Vergleich der durchschnittlichen Laufzeiten bei SPFH weist darauf hin, dass zwar mit dem neuen Modell gegenüber dem alten Modell weniger Wochenstunden vereinbart werden (was ja der Logik der integrierten Kostenkalkulation entspricht), die Fälle allerdings tendenziell länger laufen.

Die durchschnittlichen Fallkosten erhöhen sich in Folge der längeren Laufzeiten, wobei hiermit nicht ausgeschlossen wird, dass nicht auch zunehmend komplexere Problemlagen ausschlaggebend für längere Betreuungen sind.

Insgesamt zeigt die Statistik auch, dass die Mehrzahl der Fälle innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden kann.

Vom Sparauftrag über 1,5 Mio Euro sollen über die SPFH 300.000 Euro erbracht werden. Und zwar durch die Kürzung der Tagessätze 120.000 Euro und durch die Befristung der Laufzeiten 180.000 Euro (Kostenstelle 4550.761.0000.3).

Diese Berechnung basiert auf der Annahme, dass es auch mit Hilfe der eingeleiteten Maßnahmen nun gelingt, die Fallzahlen auf einem etwa gleichbleibenden Level zu halten.

1.3 Eckpunkte zur Neuvereinbarung des Kostensatzes für ambulante Hilfen

Das Prinzip des Nürnberger Modells, in den Kostensatz einer Fachleistungsstunde alle Kostenfaktoren einzurechnen, die im Zusammenhang mit der Hilfeerbringung entsteht, hat sich bewährt.

Ein Vergleich zu anderen Orten ist nicht ohne weiteres möglich, da dort auf einen Fachleistungsstundensatz je erbrachte Stunde am Klienten noch einmal ein prozentualer Anteil zusätzlich in Rechnung gestellt wird, der die Kosten für Infrastruktur des Trägers, mittelbare Leistungen für den Klienten etc. deckt. Beispielsweise entstehen in den Landkreisen deutlich höhere Zeitanteile für Wegezeiten und werden gesondert abgerechnet, um dort eine bessere Vergleichbarkeit unter Trägern herzustellen. Das Nürnberger Modell schränkt den Verwaltungsaufwand ein und schafft Transparenz hinsichtlich gewährtem Leistungsumfang und dessen Abrechnung.

Mit der Neuvereinbarung des Kostensatzes zum 1. Januar 2005 strebt die Verwaltung des Jugendamtes daher grundsätzlich eine Fortführung des Berechnungssystems an, allerdings mit verändertem Umfang einzelner Leistungskomponenten. Grundlage ist dabei eine einheitliche Leistungsbeschreibung, die Ergebnis gemeinsamer Beratungen zwischen den freien Trägern, dem ASD und dem Jugendamt ist. Mit den unten dargestellten Änderungen wurden auch Anregungen von Herrn Ref. II aus dem Jahre 2002 aufgegriffen.

Für die Vereinbarung ist eine Laufzeit von zwei Jahren (2005 – 2006) vorgesehen, vorausgesetzt die Tarifentwicklung wird nicht unvorsehbar gravierend Einfluss auf die Arbeitskosten nehmen. Die Vereinbarung kann beiderseits acht Wochen vor Ablauf eines Quartals gekündigt werden.

Die Höhe des neuen Kostensatzes beträgt 58,35 EUR gegenüber derzeit 60,80 EUR. Sie ist das Ergebnis zweier Modellrechnungen mit freien Trägern, deren Personalsituation und Tarifrahmen als repräsentativ betrachtet werden kann.

Gegenüber der laufenden Vereinbarung mit der Neuvereinbarung geänderte Eckdaten (Bezug Fachkraft in Vollzeit):

Faktoren	Vereinbarung bis 31. Dezember 2004	Vereinbarung ab 1. Januar 2005
Personalkosten durchschnittlich	46.016,27 €	48.853 € (+ 6,2 %)
Jahresleistungsstunden am Klienten	1.050,77	1.153,80
Supervision	0,75 Std./Woche/Mitarbeiter	0,25 Std./Woche/Mitarbeiter
Kollegiale Beratung	2 Std./Woche/Mitarbeiter	1,25 Std./Woche/Mitarbeiter
Teamsitzungen, Arbeitskreis etc	2 Std./Woche Mitarbeiter	1,25 Std./Woche/Mitarbeiter
Praxisberatung, Anleitung	1 Std./Woche/Mitarbeiter	0,25 Std./Woche/Mitarbeiter
Dokumentation, Berichte	2,75 Std./Woche/Mitarbeiter	2 Std./Woche/Mitarbeiter
Vorstellung von Klienten	0,5 Std./Woche/Mitarbeiter	0,25 Std./Woche/Mitarbeiter
Personalschlüssel Leitung	1 : 10	1 : 12
Personalschlüssel Verwaltung	1 : 20	1 : 20
Personalschlüssel Haustechnik	1 : 40	1 : 70
Sachkosten	15 % aus Personalkosten Fachkraft	18 % aus Personalkosten Fachkraft
Wegezeiten	4 Std./Woche/Mitarbeiter	5 Std./Woche/Mitarbeiter

Die Verwaltung des Jugendamtes strebt ab 2007 trägerbezogene individuelle Vergütungsvereinbarungen an.

Grundlage werden insbesondere die tatsächlichen prospektiven Personalkosten aus den jeweiligen Tarifwerken, sowie unterschiedliche Strukturkosten (Verwaltung, Overhead etc.) der Träger sein.

Mit einer solchen Individualisierung der Kostensätze soll dann im Interesse einer kostendämpfenden Wirkung Vergleichbarkeit und Wettbewerb unter den freien Trägern gefördert werden, wie dies beispielsweise im Vereinbarungsbereich der §§ 78 a ff SGB VIII (teil- und vollstationäre Hilfen) seit 2000 angelegt ist und dem Ökonomisierungsgedanken sozialer Dienstleistungen Rechnung trägt.

Der Vereinbarungszeitraum 2005 – 2006 soll Gelegenheit bieten, trägerseitig entsprechend strukturelle Veränderungen auf den Weg zu bringen. Derartige Veränderungsprozesse gehen gerade in großen Organisationen nicht von heute auf morgen vonstatten. Sie sind unter vielerlei Gesichtspunkten behutsam zu gestalten, sollen Arbeitnehmerrechte ebenso wie Qualität und Nachhaltigkeit der erbrachten Leistungen berücksichtigen. Hieran hat der öffentliche Träger im Rahmen seiner wirtschaftlichen und fachlichen Gesamtverantwortung ein vorrangiges Interesse.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Verwaltung des Jugendamtes erwartet, ausgehend vom durchschnittlichen Jahresvolumen geleisteter Fachleistungsstunden in den Jahren 2002 und 2003 und unter Berücksichtigung der künftigen zeitlichen Befristung ein Einsparvolumen in 2005 in Höhe von 120.000 EUR.

2. Neustrukturierung von ambulanten Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Therapie in Gruppen

Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII wurden im Jugendhilfeausschuss zuletzt am 22. Juli d. J. ausgiebig behandelt. In Verbindung mit den Stichworten Legasthenie und AD(H)S (= „Aufmerksamkeits – Defizit – Hyperaktivitäts – Syndrom“) stehen Eingliederungshilfen unter besonderer Beobachtung von Politik und Öffentlichkeit. Sie müssen frei sein vom Zweifel der Beliebbarkeit oder mangelnder Transparenz und Plausibilität. Wegen des besonderen Interesses wird hier nochmals ausführlich auf die neueren Entwicklungen in diesem Bereich in Nürnberg eingegangen:

Zwischen Verwaltung des Jugendamtes, ASD und Gesundheitsamt wurde nach fachlicher Beratung festgestellt, dass Gruppentherapie bei Legasthenie und Dyskalkulie eine grundsätzlich vorrangige Alternative zu Einzeltherapie darstellt. Es ist im Rahmen der Begutachtung möglich, eine Aussage über die Geeignetheit der Gruppentherapie für ein Kind zu treffen. Entscheidend ist dabei, dass in den Fällen, in denen Einzeltherapie vorübergehend oder ausschließlich angezeigt ist, diese auch weiterhin gewährt wird.

Ein Therapieblock wird auf 40 Stunden befristet, was einem verlässlichen Erfahrungswert entspricht. Hiermit verbunden ist die Erwartung, Therapiekonzepte mit Blick auf die Befristung weiter zu entwickeln. Eine Befristung ist insbesondere auch deshalb zulässig, weil die Möglichkeit der Verlängerung im Einzelfall nicht ausgeschlossen ist und der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfe nicht eingeschränkt wird.

Die Notwendigkeit und Geeignetheit einer ersten und ggf. einer weiteren Verlängerung muss durch die Gutachten sehr deutlich begründet werden. Allein eine gutachterliche Aussage, dass die „Hilfe geeignet“ sei, wird für eine Verlängerung nicht mehr ausreichend sein.

Folgendes gilt:

- a) **Erste Verlängerung:** Hier gilt wie bisher, dass auch die erste Verlängerung einer am individuellen Fall orientierten besonderen Begründung bedarf. Eine „Standarddiagnose“, dass Legasthenie vorliegt und infolgedessen eine seelische Behinderung droht und die anschließende „Standardempfehlung“, Eingliederungshilfe in Form von ambulanter Therapie zu gewähren, reichen nicht aus; hier fehlt die individuelle Begründung, warum diese Form der Hilfe im zweiten Jahr noch notwendig und geeignet ist.
- b) **Zweite Verlängerung:** Für die zweite Verlängerung (und ggf. weitere) gilt diese Regel in besonderem Maße: aus dem Gutachten muss en detail hervorgehen, warum die gleiche Form der Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist, die soziale Integration des Kindes zu unterstützen. Die Feststellung, dass Legasthenie und die drohende seelische Behinderung vorliegen, reicht nicht aus.
- c) **Zweifelsfälle:** In den (wenigen) Zweifelsfällen, in denen die Fachkraft des ASD Schwierigkeiten hat, ein Gutachten nach o.g. Standard einzuschätzen, besteht die Möglichkeit, das Gutachten an die städtische Erziehungsberatungsstelle zur Stellungnahme weiterzuleiten.

Schulische Leistungen vor Jugendhilfeleistungen

Das Staatliche Schulamt hat eine mengenmäßig ausreichende Versorgung durch entsprechende Fördergruppen zugesagt. Die Geeignetheit schulischer Angebote für den überwiegenden Teil betroffener Kinder wird durch eine wissenschaftliche Studie von Frau Dr. Jutta-Maria Weber von der Universität Würzburg (BLLV-direkt, Ausgabe 02/2004) unterstützt, wonach *„unabhängig davon, ob bei einem Schüler Legasthenie oder allgemeine Lese-Rechtschreibschwäche diagnostiziert wurde, beide Gruppen gleichermaßen vom Training profitieren“*. In der Untersuchung wurden Legastheniker und allgemein Lese-Rechtschreibschwache gemeinsam in Kleingruppen im Rechtschreiben trainiert und bezüglich des Ausmaßes verglichen, wie sie von dieser Förderung profitierten.

Es ist davon auszugehen, dass es sich bei Legasthenietherapie um eine Lern- und Leistungsförderung mit entsprechender Unterstützung bei der Integration in die soziale Gruppe bzw. die Gesellschaft allgemein (u. a. als Lese- und Schreibgemeinschaft) handelt. Psychotherapie ist dagegen eine Leistung, die bei anderen Störungsbildern zur Anwendung kommt, ein entsprechendes Anforderungsprofil an die Qualifikation des Leistungserbringers stellt und für die vorrangig die Krankenkassen als Kostenträger zu sehen sind.

Hinsichtlich der Rolle des Bezirkssozialpädagogen bei der Feststellung der Geeignetheit von Gruppentherapie kann es keine fachliche Hierarchisierung von medizinisch-psychologischem Gutachten und sozialpädagogischer Diagnose geben. Gerade im Bereich des § 35a SGB VIII ist die Frage sozialer Integration von entscheidender Bedeutung und fällt genau in die Kompetenz des Bezirkssozialpädagogen, der das Kind in seinem sozialen Kontext wahrnimmt und der das breite Spektrum der verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder und deren Familien kennt.

Finanzierungshöhe

Grundlage der Personalkosten sind die Personaldurchschnittskosten nach BAT II kommunal. Dies entspricht z. B. einem Diplom Psychologen.

Es werden Aufschläge von

- 18 % für Vor- und Nachbereitung, Teamgespräche, Dokumentation/Berichtswesen etc.
- und 15 % für Sachkosten wie Infrastruktur, Material etc.

gewährt, die sich auf die Personaldurchschnittskosten beziehen.

Dieser pauschale Modus wurde gewählt, weil er sich in anderen Finanzierungsbereichen bewährt hat. Dabei wird davon ausgegangen, dass in einer Therapiestunde (60 Minuten) unmittelbar Leistungen am Kind bzw. seinen Eltern erbracht werden und die notwendige Vor- und Nachbereitung, Zwischen- und Abschlussberichte etc. mit dem prozentualen Aufschlag von 18 % pauschal abgegolten sind.

Der derzeitige Satz für Einzeltherapie beträgt 43,50 Euro. Die Kostensätze für Gruppentherapie werden mit 30,50 Euro bei einer Gruppengröße von zwei Kindern und 26 Euro bei einer Gruppengröße von drei Kindern festgesetzt.

Analog zum Fachleistungsstundenmodell prüft die Verwaltung des Jugendamtes die Einführung individueller Vereinbarungen über Kostensätze mit jeder Praxis auf der Basis der tatsächlichen Vergütung der Mitarbeiter ab 2007.

Ambulante Leistungen nach § 35a SGB VIII sind in einem detaillierten Verfahrensablauf geregelt, mit dem frühere Kommunikationshemmnisse und Reibungsverluste aufgehoben werden. Hilfen nach § 35a SGB VIII sind hilfeplanpflichtig und können sich nicht außerhalb der normierten Strukturen bewegen.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Neustrukturierung von Leistungen nach § 35a SGB VIII hat auch das Ziel, die im Haushaltsplanentwurf 2005 vorhandene Kürzung der Haushaltsmittel bei Kostenstelle 4560.771.3000.7 Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder – nicht vollstationär - um 200.000 Euro zu erreichen.

3. Neuvereinbarung des Kostensatzes für familiäre Bereitschaftsbetreuung

Verwaltung des Jugendamtes und ASD sind mit den Fachkräften, die im Rahmen des § 42 SGB VIII familiäre Bereitschaftsbetreuung leisten, in Verhandlungen über die Neuvereinbarungen des Kostensatzes getreten. Ziel ist eine Neuvereinbarung zum 1. Januar 2005. Die Verhandlungen dauern zum gegenwärtigen Zeitpunkt an.

Das Ergebnis wird in einer Sitzung des Jugendhilfeausschusses vorgestellt.

II. Beilagen

keine

III. Beschlussvorschlag

siehe Beilage

IV. Herrn OBM

V. Frau Ref. V

Am
Referat V