

Diskussionsbeitrag mit Eckpunkten zu Trägerbudgets im Rahmen der Sozialraumorientierung in der Eingliederungshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg

Hintergrund

Sowohl in der Hamburger Kinder und Jugendhilfe als auch in der Eingliederungshilfe ist die sozialräumliche Ausrichtung von Hilfen und Angeboten politisch gewollt und in der Praxis schon seit einigen Jahren zentraler Bestandteil der Weiterentwicklung. Die Prinzipien des „Fachkonzeptes Sozialraumorientierung“ werden als inhaltliche Grundlage vorausgesetzt, Angebote orientieren sich an den Lebensräumen der Menschen in den Quartieren/Sozialräumen. Viele Träger haben sich seit langem auf den Weg gemacht und arbeiten sowohl in den Einzelfallhilfen als auch in den Infrastrukturangeboten nach den Prinzipien der Sozialraumorientierung. Neue Finanzierungsmodelle werden entwickelt, verschiedenen Formen von (Träger)Budgets diskutiert, verhandelt, abgeschlossen. Bisher gibt es allerdings keine Verständigung zwischen den Arbeitsfeldern der Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe über Eckpunkte der Weiterentwicklung von Finanzierungsmodellen und damit verbundener Prozesse.

Dieser Diskussionsbeitrag benennt Eckpunkte wie strukturelle Prüfkriterien und Qualitätsstandards die bei der Entwicklung von Budgets grundsätzlich zu beachten sind. Dieses Papier soll dazu beitragen der Weiterentwicklung von Finanzierungsmodellen in der Eingliederungs- und Kinder- und Jugendhilfe mit Fachlichkeit zu begleiten, arbeitsfeldübergreifendes Arbeiten zu unterstützen und Sicherheit im Umgang mit Budgetverhandlungen zu erhöhen.

Einschätzung

Das „Fachkonzept Sozialraumorientierung“ dient, wie oben beschrieben, als Handlungsgrundlage. Vorausgehend ist deshalb eine Verständigung auf zentrale Prinzipien des „Fachkonzeptes Sozialraumorientierung“ notwendig:

1. Ausgangspunkt ist der Willen der Menschen,
2. Unterstützung von Eigeninitiative und Selbsthilfe,
3. Konzentration auf die Ressourcen der Menschen und des Sozialraums,
4. Sozialräumliches Arbeiten ist zielgruppen- und bereichsübergreifend angelegt,
5. Kooperation und Vernetzung als Grundlage.

In vielen Arbeitsfeldern der Eingliederungshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe wird schon seit langem nach diesen Prinzipien gearbeitet.

Darüber hinaus ist die Ausrichtung von Angeboten und Ressourcen auf bestimmte Quartiere (Sozialräume) zu unterstützen.

Eckpunkte zu strukturellen Prüfkriterien und Qualitätsstandards:

Neben der Verständigung auf die inhaltliche und lebensweltorientierte Ausrichtung braucht es u.a. bei der Weiterentwicklung von Finanzierungsmodellen zu beachtende strukturelle Prüfkriterien und Qualitätsstandards, ohne die rechtssichere und fachlich tragfähige Budgetmodelle nicht entwickelt werden sollten. Im Folgenden werden stichpunktartig Eckpunkte benannt, die für Weiterentwicklung von Finanzierungsmodellen, im Rahmen einer sozialräumlich ausgerichteter Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe grundlegend sind.

Strukturelle Prüfkriterien

- Erhalt von Wunsch und Wahlrecht sowie der individuellen Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten.
- Erhalt des Subsidiaritätsgrundsatzes, der u.a. die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen sichert.
- Durchführung von offenen und transparenten Verfahren innerhalb der Planung und Umsetzung.
- Berücksichtigung von notwendigen Kostensteigerungen bspw. durch tarifliche Entwicklungen.
- Berücksichtigung der vereinbarten Landesrahmenverträge
- Das Bedarfsdeckungsprinzip ist zu beachten. Eine mengenmäßige Nachfrageänderung muss eine Budgetanpassung nach sich ziehen.
- Die Schiedsstellenfähigkeit muss auch bei Budgetvereinbarungen erhalten bleiben.
- Die Anwendung des Vergaberechts im Sinne einer Auftragserteilung ist auszuschließen.

Qualitätsstandards

- Die Prinzipien des Fachkonzeptes Sozialraumorientierung werden beachtet.
- Grundlage für beide Arbeitsfelder im Rahmen der Einzelfallhilfen ist eine partizipative Hilfeplanung.
- Kooperation und Vernetzung mit anderen Fachkräften, Einrichtungen und Diensten.
- Paritätisch besetzte Steuerungsgremien begleiten und überprüfen die getroffenen Vereinbarungen.
- Anbieter und Angebote sind im Quartieren/Sozialräumen verankert. Zur Frage der „Verankerung im Quartier/Sozialraum“ müssen noch Kriterien gefunden werden.
- Wünschenswert ist eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation budgetierter Leistungsmodelle.

Aktuelle Trägerbudgets in der Eingliederungshilfe

Im Jahr 2014 wurden zwischen der BASFI und vier Hamburger Trägern der Eingliederungshilfe Rahmenvereinbarungen zur Umsetzung von Trägerbudgets über einen Zeitraum für zunächst 5 Jahre abgeschlossen. Ziel war und ist die langfristige Entwicklung und Sicherstellung personenbezogener Teilhabeleistungen bei gleichzeitig verlässlich gesicherter Finanzierung der Leistungserbringer. Basis für die Budgetsumme eines Trägers

war das Leistungsgeschehen im Vorjahr vor Vertragsschließung. In den Vereinbarungen gelten für alle vier Träger die folgenden gemeinsamen Rahmenbedingungen:

- Die Leistungsberechtigten werden an der Weiterentwicklung der Leistungen beteiligt.
- Die individuellen Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten bleiben in vollem Umfang gewahrt.
- Die Träger organisieren individuell bedarfsdeckende, qualitätsgesicherte Leistungen.
- Das Trägerbudget bezeichnet einen konkreten Geldbetrag, der für den Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung steht.

Die vereinbarten Trägerbudgets sind demnach eine simplifizierte, langfristige Art der Vergütungsfinanzierung, die dem Träger, aufgrund der besseren Planbarkeit und möglicher Synergieeffekte, jedoch ebenso inhaltliche Vorteile und Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Alle gültigen Leistungsvereinbarungen und die Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten haben innerhalb der Rahmenverträge zu den Trägerbudgets weiter Bestand, lediglich die Vergütung der Leistungen eines Trägers werden über den Vertragszeitraum budgetiert. Sozialräumliche Aspekte sind in den Rahmenverträgen zusätzlich vereinbart, nehmen jedoch keine übergeordnete Rolle bei der Umsetzung ein.

Ambulante Sozialpsychiatrie

Das Betreute Wohnen (BeWo), die personenzentrierte Begleitung psychisch kranker Menschen (PPM) und die Psychosozialen Kontaktstellen (PSK) wurden 2014 unter einer neuen gemeinsamen Leistungsvereinbarung, der Ambulanten Sozialpsychiatrie (ASP), zusammengeführt. Diese neue ambulante Leistungsvereinbarung für psychisch erkrankte Menschen weist dabei zwei Besonderheiten auf:

- Die Vergütung der Leistung erfolgt über prospektive Trägerbudgets
- Alle ASP-Anbieter erbringen nicht nur personenzentrierte Leistungen für Menschen mit einer entsprechenden Bewilligung, sondern bieten auch niedrigschwellige Beratungs- und Gruppenangebote in offenen Begegnungsstätten an, die jedermann zugänglich sind.

Die ASP arbeitet nach eigenem Selbstverständnis, durch die Offenen Treffs, demnach auch sozialräumlich, wobei hier explizit der örtliche Sozialraum um die offene Begegnungsstätte gemeint ist.

Die Unterstützung für den Leistungsberechtigten soll bedarfsgerecht vom Träger erbracht werden, es werden keine spezifischen Stundenvolumina mehr pro Klient bewilligt. Dem prospektiven Trägerbudget liegen einheitliche Jahrespauschalen pro betreutem Klient zu Grunde, die der Träger als Jahresbudget aufsummiert erhält und monatlich ausgezahlt bekommt. Zu einem Stichtag wird das neue Jahresbudget des Trägers, basierend auf den Vorjahreszahlen, kalkuliert. Unterjährige Fallzahländerungen wirken sich bei der Vergütung demnach erst im Folgejahr aus. Diese Art der budgetierten, pauschalen Finanzierung hat den

Vorteil einer jährlichen Planungssicherheit und erhöhten Flexibilität bei der Leistungsgestaltung für den Träger. Gleichzeitig steigen Verantwortung und Risiko bei dem Leistungserbringer, da er mit dem Leistungsberechtigten kontinuierlich dessen Bedarf neu explorieren muss. Geschieht dies, kann die Leistung für den Einzelnen individuell erbracht werden ohne das Korsett von Zeitkontingenten. Andererseits erhöhen pauschale Finanzierungen das Risiko, dass Personen mit erhöhtem Hilfebedarf diesen nicht immer in dem Maße auch erhalten.

Eckpunkte für ein Trägerbudget in der Jugendhilfe

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass auch im Bereich der Jugendhilfe Vereinbarungen über Trägerbudgets möglich sind. Es sollte allen Trägern, die in einem Sozialraum verankert sind, ermöglicht werden ein solches Trägerbudget abzuschließen. Für eine damit verbundene Trägersauswahl muss es transparente jugendhilfespezifische Qualitätskriterien (siehe z.B. strukturelle Prüfkriterien und Qualitätsstandards in diesem Papier) und Auswahlverfahren über die Jugendhilfeausschüsse geben. Mit Blick auf die bestehenden Trägerbudgets in der Eingliederungshilfe sehen wir insbesondere solche Träger der Jugendhilfe als mögliche Budgetnehmer, die ambulante und/oder stationäre Einzelfallhilfen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung und/oder sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF) bzw. sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA) auf Grundlage der Globalrichtlinie GR J 1/17 vorhalten. Denkbar wären darüber hinaus auch Budgets für weitere Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit oder der Familienförderung). Innerhalb eines Budgets ist grundsätzlich zwischen subjektbezogenen und objektbezogenen Leistungen zu unterscheiden. Es gilt zu bedenken, dass eine mit Budgetbestrebungen verbundene Trägersauswahl in der Jugendhilfe nur innerhalb überschaubarer Räume/Quartiere möglich ist und nicht flächendeckend auf Landesebene oder über Bezirke als Ganzes weiterentwickelt werden kann. Zudem ist sicherzustellen, dass auch weiterhin alle Träger von ambulanten und stationären Erziehungshilfen auf Grundlage der jeweils aktuellen Landesrahmenverträge in Hamburg und der in der Vertragskommission dazu getroffenen Beschlüsse, ihre individuellen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (Tagessätze und Fachleistungsstunden) je Leistungsangebot über die §§ 77, 78 a ff. SGB VIII abschließen. Dieses vorausgeschickt sind u.E. unbedingt folgende Schritte zwingend einzuhalten, um zu gewährleisten, dass die durch das SGB VIII vorgegebenen rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen auch uneingeschränkt fortgelten:

1. Auf Bezirksebene können bezogen auf konkrete Quartiere/Planungsräume dann - entsprechend des auf Grundlage der bezirklichen Jugendhilfeplanung zu deckenden Fallaufkommens - die Träger Budgetvereinbarungen ganz, bzw. wenn diese überbezirklich tätig sind, für einen Teil ihres Leistungsangebots über den § 77 SGB VIII abschließen. Grundlage für die Bemessung eines Trägerbudgets sind u.a. die auf Landesebene vereinbarten Leistungsentgelte eines Trägers.

2. Ein Trägerbudget auf Bezirksebene kann neben den gem. Ziffer 1 vereinbarten Leistungsangeboten des Trägers auch mögliche vom Träger im Bezirk durchgeführte Angebote im Rahmen von SAJF/SHA miteinschließen. Auch Träger, die ausschließlich Angebote im Rahmen von SAJF/SHA durchführen, erhalten die Möglichkeit zur Vereinbarung eines Trägerbudgets. Voraussetzung für die Einbindung dieser Angebote in ein Trägerbudget ist, dass hierfür auch die tatsächlichen Kosten eines Trägers berücksichtigt werden.
3. Da in den auf Landesebene vereinbarten Leistungsentgelten regelmäßig eine 5 %ige Minderauslastung vereinbart wird und die somit um diesen Prozentsatz erhöhten Entgelte in ein bezirkliches Trägerbudget ohne Auslastungsrisiko einfließen würden, verpflichten sich die Budgetnehmer diese Mittel in Höhe von 5 % in die sozialräumliche Vernetzung und Kooperation vor Ort einzusetzen. Bei den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe gem. Ziffer 2 sind bei den Budgetverhandlungen zusätzlich entsprechende Mittel von 5% zu berücksichtigen.
4. Für Konfliktfälle im Rahmen eines Trägerbudgets ist eine Regelung in die Vereinbarung aufzunehmen, nach der eine Schlichtungsstelle in Analogie zum § 16 Landesrahmenvertrag für ambulante Erziehungshilfen sowohl vom Budgetgeber als auch vom Budgetnehmer angerufen werden kann.

Fazit/Ausblick:

In der Eingliederungshilfe sind Trägerbudgets in Hamburg seit wenigen Jahren Realität, während in der Kinder- und Jugendhilfe immer wieder nach rechtssicheren Lösungen für Budgets gesucht wird. Grundsätzlich gehen wir als Diakonisches Werk Hamburg davon aus, dass Trägerbudgets innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe und in der Eingliederungshilfe möglich sind. Finanzierungskonzepte zu Budgets sind nach unserer Einschätzung nur im Einklang mit qualitativen und strukturellen Standards zu vereinbaren. Unter den vorab genannten Rahmenbedingungen kann für alle Beteiligten mehr Flexibilität und Freiraum für Innovation bei gleichzeitig wirtschaftlicher Planungssicherheit entstehen. Zudem kann die Kooperation und Vernetzung unter den Akteuren im Sozialraum gestärkt werden. Die von uns benannten Einschätzungen und Empfehlungen zu Budgetierung sind gedacht als ein, sicher nicht in allen Teilen rechtssicherer, Beitrag einer Diskussion für eine arbeitsfeldübergreifende Weiterentwicklung von Finanzierungsmodellen in der Eingliederungshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe.