

Qualitätsentwicklung Ambulanter Erziehungshilfen: Wie lassen sich gelingende Aushandlungsprozesse vor Ort initiieren und gestalten?

Im Jahr 2017 haben die LAG Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege gemeinsam mit den beiden NRW-Landesjugendämtern die Empfehlungen „Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen“ herausgegeben. Die Empfehlungen gehen davon aus, dass für den gemeinsamen Gestaltungsauftrag in diesem Handlungsfeld eine partnerschaftliche Verständigung zwischen den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe über die Qualität und Fachlichkeit dieser Leistungsangebote auf der örtlichen Ebene notwendig ist. Die Empfehlungen und die darin enthaltenen Mustervorlagen sind in der Praxis der Jugendämter und freien Träger breit rezipiert worden. Immer wieder stellt sich aber die Frage, wie solche Aushandlungsprozesse vor Ort initiiert und zielführend gestaltet werden können.

Von September 2023 bis Januar 2024 haben die Herausgeber:innen vier Workshoptage mit Leitungs- und Fachkräften öffentlicher und freier Träger durchgeführt. Beteiligt waren 10 Kommunen aus beiden Landesteilen und von unterschiedlicher Größe und Verfasstheit (kreisfreie Städte, Kreise, kreisangehörige Kommunen), die bereits auf Grundlage der Empfehlungen ihre Aushandlungsprozesse gestalten.

Ziel des Erfahrungsaustauschs war es, Erfahrungen mit der Umsetzung der Empfehlungen zu bündeln und zu reflektieren und daraus praxisorientierte Hinweise für andere Kommunen abzuleiten.

Ergänzend und konkretisierend zu den Empfehlungen konnten wir folgende Faktoren identifizieren, die zu gelingenden Aushandlungsprozessen beitragen:

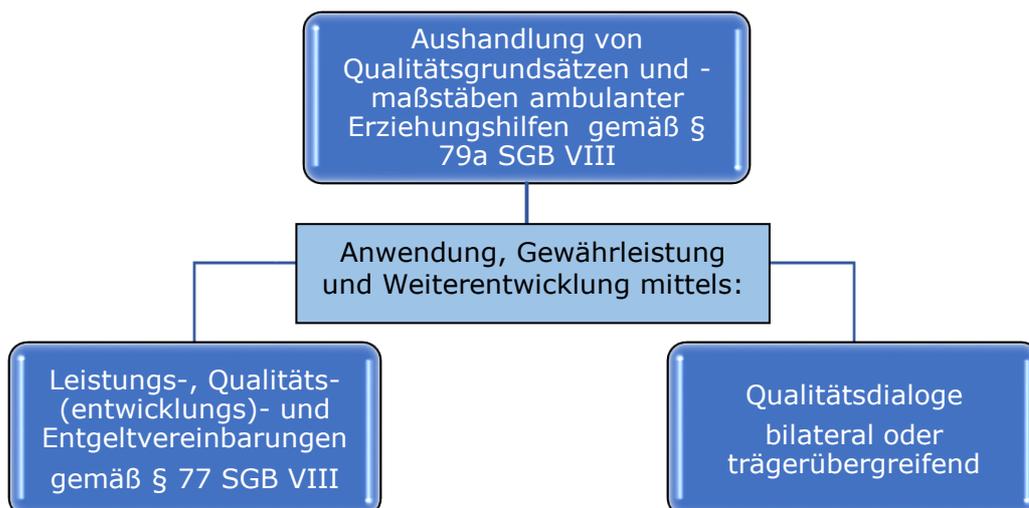
1. Fokus: Qualitätsentwicklung ambulanter Erziehungshilfen

Die Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe geht über die Durchführung von Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen hinaus.

Damit diese ihr Potenzial zur (Weiter-)Entwicklung eines möglichst hilfreichen und bedarfsgerechten Angebots für junge Menschen und ihre Familien entfalten können, bedarf es vorab zwischen öffentlichem und freien Träger einer Verständigung über Grundsätze und Maßstäbe, an denen sich die Qualität der Leistungsangebote und -erbringung im Bereich ambulanter Hilfen ausrichten soll (z. B. analog der Fachlichen Leitlinien, S. 35ff.¹). Ein solcher Aushandlungsprozess ist Bestandteil der Qualitätsentwicklung gemäß § 79a SGB VIII, die entsprechend den geeigneten Rahmen bietet.

Qualitätsentwicklung ist Teil der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers, kann aber im Sinne des partnerschaftlichen Gestaltungsauftrags nur als ein gemeinsamer Prozess mit den Trägern der freien Jugendhilfe begriffen werden (S. 80ff.).

Die im Dialog entwickelten Qualitätsgrundsätze und -maßstäbe können dann die Grundlage bilden für Qualitätsdialoge ebenso wie für Leistungs-, Qualitäts(entwicklungs)- und Entgeltvereinbarungen und darüber praktisch angewandt, gewährleistet und weiterentwickelt werden. So sieht § 77 SGB VIII jetzt explizit vor, dass Grundsätze und Maßstäbe zur Bewertung der Qualität sowie über Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung Bestandteil der Vereinbarungen zur Kostenübernahme und Qualitätsentwicklung sein sollen.



¹ Die Seitenangaben beziehen sich auf die Empfehlung „Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen“, Download: https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/d2/13/d213378a-a446-4861-a8ba-036e79e7fb9c/170223_aushandlung-ambulanter-erziehungshilfen_web.pdf bzw. https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/beratungsangebote_der_erziehungshilfe/Aushandlung-ambulanter-Erziehungshilfen_WEB.pdf.

2. Hilfreiche Struktur: Trägerübergreifender Fachdiskurs

Erfahrungen zeigen, dass ein Gremium, in dem sich Jugendämter und die Träger ambulanter Hilfen vor Ort verständigen, für die Qualitätsentwicklung und Aushandlung bedeutsam ist.

Mancherorts wird dafür die Struktur der Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII, ggf. mit handlungsfeldbezogenen Unter-Arbeitsgruppen genutzt. In anderen Kreisen bzw. Kommunen sind dafür spezifische trägerübergreifende Fachdiskurse oder Qualitätsdialoge eingerichtet worden (S. 84ff.).

Die Struktur muss den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten entsprechen. In Großstädten oder Jugendamtsbezirken mit einer großen Zahl an Trägern kann eine Steuerungsgruppe, die paritätisch mit entsandten Vertreter:innen der freien und des öffentlichen Trägers besetzt ist, den Prozess planen, die notwendigen separaten Verständigungsprozesse unter den freien Trägern bzw. innerhalb des Jugendamtes veranlassen und größere Zusammenkünfte vorbereiten. Über die Arbeit in Unter-AGs ist eine Einbindung weiterer Trägervertreter:innen möglich. In kleineren Jugendämtern kann eine jugendamtsübergreifende Struktur z. B. auf Kreisebene sinnvoll sein.

3. Grundlage: Fachliche Haltung

Die Aushandlung zielt darauf ab, Leistungsangebote zu konzipieren und die sozialpädagogische Arbeit mit jungen Menschen und ihren Familien so zu erbringen, dass diese sich als möglichst hilfreich für die Adressat:innen erweisen. Im Zentrum stehen die Weiterentwicklung der Fachlichkeit und Qualität ambulanter Erziehungshilfen.

Sowohl die freien wie auch die öffentlichen Träger benötigen für entsprechende Aushandlungsprozesse eine Vorstellung davon, wie ambulante Hilfen fachlich und konzeptionell gestaltet sein sollten. Von den Beteiligten erfordert es die entsprechenden Kenntnisse für und Interesse an einer solchen fachlichen Auseinandersetzung.

Sinnvoll dafür kann es sein, neben Geschäftsführungen und Leitungskräften auch die spezifische Expertise von Fachkräften einzubeziehen, die ambulante Hilfen gewähren und diese mit jungen Menschen und ihren Familien planen bzw. leisten.

4. Voraussetzung: Transparenz – Dialog – Augenhöhe

Entscheidend für das Gelingen von Aushandlungsprozessen sind die Atmosphäre und Kultur, in der diese stattfinden (S. 101f.). „Vereinbarungen sind organisiertes Vertrauen“ (nach Verein für Kommunalwissenschaften 2007, s. S. 14).

Um einen Dialog auf Augenhöhe führen zu können, bedarf es eines Vertrauensvorschlusses in das Gegenüber und einer kooperativen Grundhaltung auf beiden Seiten, die sich u. a. äußert in

- Transparenz und Verlässlichkeit im Handeln und im Prozess,
- eine Abstimmung des Vorgehens von Anfang an ohne einseitige Vorgaben,
- Ergebnisorientierung und Ergebnisoffenheit,
- Respekt vor der Autonomie der Verhandlungspartner:innen und Akzeptanz und Wertschätzung ihrer teilweise unterschiedlichen Aufträge und Identitäten (S. 13) sowie
- Orientierung an der gemeinsamen Verantwortung für eine qualitativ gute Leistungserbringung,
- Verständigungs- und Kompromissbereitschaft.

Grundlegende Prämisse dafür ist die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit (S. 12).

Diese Haltungen sind Voraussetzungen eines Dialogs, müssen als handlungsleitende Orientierungen im Prozess immer wieder hergestellt werden und sich im konkreten Handeln bestätigen. So kann über die Prozessorganisation und das Miteinander das erforderliche Vertrauen wachsen.

5. Vorbereitung: Prozessplanung

Die Qualitätsentwicklung gemäß § 79a SGB VIII ist Teil der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers, so dass diesem eher die Initiativ- und Steuerungsfunktion zukommt. Aushandlungsprozesse für die ambulanten Erziehungshilfen können aber auch seitens der freien Träger angeregt werden, z. B. über den Jugendhilfeausschuss.

Für die Qualitätsentwicklung kommt dem Jugendhilfeausschuss eine zentrale Rolle zu. Hier werden Qualitätskriterien zu Bewertung der Qualität in den einzelnen Handlungsfeldern und Maßnahmen und Verfahren zu ihrer Gewährleistung erörtert und beschlossen. Sinnvoll ist es daher, für die Durchführung eines solchen Aushandlungsprozesses eine Beauftragung durch den Jugendhilfeausschuss herbeizuführen und/oder die Politik entsprechend einzubeziehen.

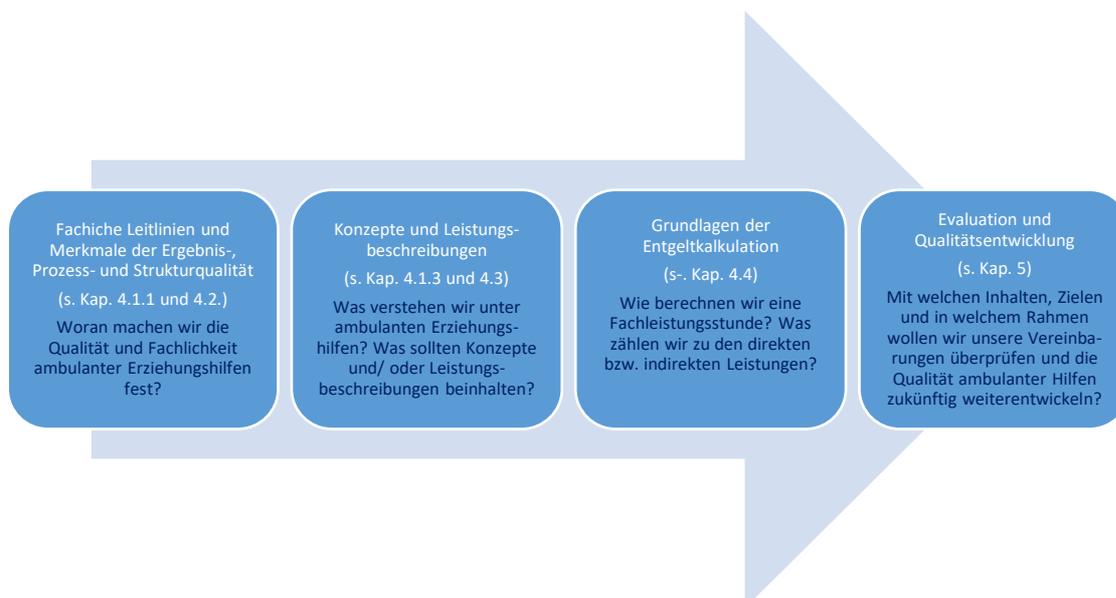
Bedeutsam ist eine Planung des Prozesses im Vorfeld, die neben den fachlichen Zielen, Inhalten und zeitlichen Planungen auch den formalen Rahmen möglichst klar beschreibt (vgl. S. 103f.) bzgl. u. a.

- des Auftakts mit Kennenlernen der Beteiligten, ihrer Aufgaben und Verantwortungsbereiche, Motivation etc.
- der erforderlichen Abstimmung über gemeinsame Ziele, Auswahl, Rollen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten, Regeln der Zusammenarbeit, Zeitplanung etc. (S. 103),
- regelmäßiger Einladungen und Protokolle der Sitzungen sowie ein Nachhalten der Absprachen,
- personeller, finanzieller und fachlicher Ressourcen,
- der Vorbereitung und Moderation der Sitzungen,
- des Abschlusses mit Würdigung und Präsentation der Ergebnisse für Fachöffentlichkeit, Politik etc.
- des Transfers der Vereinbarungen in die Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen der öffentlichen und freien Träger vor Ort.

Entsprechende Vorüberlegungen zur Rahmung gilt es zu Beginn mit allen Beteiligten abzustimmen.

6. Der Prozess – Inhalte: Von den fachlichen Leitlinien bis zu den Grundlagen der Entgeltkalkulation

Der Prozess der Aushandlung kann sich an den Kapiteln der Empfehlungen orientieren und deren Inhalte, Qualitätskriterien und die entsprechenden Mustervorlagen als Diskussionsgrundlage nutzen, um diese im Dialog zwischen öffentlichen und freien Trägern abzustimmen bzw. ggf. zu ergänzen, zu konkretisieren oder zu verändern.



Es ist sinnvoll, mit der Abstimmung der fachlichen Leitlinien als zentrale Grundsätze und Maßstäbe zur Bewertung der Qualität ambulanter Erziehungshilfen zu beginnen. Die Orientierung an der Reihenfolge der Kapitel im Aufbau der Empfehlungen hat sich bewährt.

7. Ergebnisorientierung: Fokus Junger Mensch und seine Familie

Ein zentraler Gelingensfaktor zu Beginn ist die Verständigung auf gemeinsame fachliche Anliegen und Zielperspektiven, die die Aushandlungsprozesse leiten und ihnen eine Richtung geben. Für einen tragfähigen Dialog hat es sich als hilfreich erwiesen, dabei die jungen Menschen und ihre Familien in den Mittelpunkt zu stellen und die Ziele mit Blick auf die Adressat:innen zu formulieren: Was wollen wir im Bereich der ambulanten Erziehungshilfen mit und für die jungen Menschen und ihre Familien gemeinsam vor Ort erreichen?

Ein solcher Fokus trägt dazu bei, für die Aushandlung eine fachliche Perspektive einzunehmen, die Aufmerksamkeit – gerade auch in konfliktbehafteten Situationen – auf den gemeinsamen Auftrag zu lenken und im Verhältnis dazu die organisationalen Eigeninteressen immer wieder kritisch zu reflektieren.

Als wichtige Weichenstellung der Selbstvergewisserung im Gesamtprozess kommt es darauf an, dass die gemeinsamen Ziele und fachlichen Anliegen möglichst konkret miteinander besprochen und von allen geteilt und getragen werden.

8. Ressourcen: Faktor Personal – Zeit – Finanzen

Unstrittig ist, dass ein Prozess der Qualitätsentwicklung und Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit den dafür erforderlichen zeitlichen, fachlichen und finanziellen Ressourcen sowohl beim öffentlichen Träger als auch auf Seiten der freien Träger hinterlegt sein muss. Dabei fallen verschiedene Aufgaben an, die jeweils unterschiedliche Kompetenzen erfordern und in der Intensität im Laufe des Prozesses wechseln können.

In Zeiten, in denen die entsprechenden Ressourcen knapp sind, kommt es umso mehr darauf an, solche Prozesse mit einer ausreichenden Vorlaufzeit und einer besonderen Aufmerksamkeit für einen schonenden Mitteleinsatz zu planen: Wer ist dauerhaft am Prozess zu beteiligen, welche Expertise kann punktuell hinzugezogen werden? Welche Aufgaben fallen an und wer übernimmt diese? Mit welchem Zeitaufwand ist jeweils zu rechnen? Gibt es ein Budget für die Durchführung und ggf. Hinzuziehung externer Dienstleistungen? etc.

Die Erfahrungen aus den Kommunen mit entsprechenden Aushandlungsprozessen zeigen,

- dass Investitionen in eine gute Planung und Vorbereitung zu einer stringenten Prozessgestaltung beitragen und langfristig helfen Ressourcen zu sparen,
- dass die zumindest punktuelle Hinzuziehung einer externen Moderation und/oder Prozessunterstützung hilfreich und zielführend sein kann,
- dass der Einbezug von Fachkräften die Qualität der fachlichen Diskussion steigert und die damit verbundenen Mitbestimmungsmöglichkeiten die Motivation und Personalbindung fördern. Empirisch nachgewiesen ist zudem, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten von Fachkräften in der eigenen Organisation in einem engen Zusammenhang mit der Umsetzung von Beteiligung der

Adressat:innen in den erzieherischen Hilfen stehen (vgl. Albus u.a. 2010).

- dass eine etablierte und tragfähige Dialogstruktur und -kultur die notwendige Abstimmung zwischen öffentlichem und freien Träger auf der Einzelfallebene deutlich entlasten kann und sich gerade auch bei der Lösungsfindung in Krisenzeiten oder bei Konflikten bewährt.

9. Struktur für Leistungs- und Entgeltvereinbarungen: Zusammenwirken von fachlicher und wirtschaftlicher Kompetenz

Die bilaterale Aushandlung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitäts(entwicklungs-)vereinbarungen ist eine spezifische Form der Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen. Die Frage, welche Entgelte sachgerecht und angemessen sind, entscheidet sich anhand von Art und Umfang der hinterlegten Qualität der zu erbringenden Leistung (S. 13). Diesen Zusammenhang zwischen Leistung und Entgelt hat der Gesetzgeber mit einer Ergänzung in § 77 SGB VIII durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz deutlich unterstrichen: Zu einer Vereinbarung über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme gehören jetzt unmissverständlich auch Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung.

Sowohl innerhalb des öffentlichen Trägers als auch auf Seiten der freien Träger bedarf es entsprechend des Austauschs und der Verständigung zwischen pädagogisch-fachlicher und wirtschaftlicher Kompetenz. Auch in die Verhandlungsführung ist die Expertise beider Seiten einzubeziehen.

Auf Seiten der freien Träger erfolgt dieses häufig durch die jeweiligen Geschäftsführungen; in den Jugendämtern – insbesondere bei den kleineren kreisangehörigen Jugendämtern - wird diese Aufgabe vielfach in der Zusammenarbeit zwischen der Leitung der Sozialen Dienste und der wirtschaftlichen Jugendhilfe wahrgenommen.

Die Beurteilung und Aushandlung von Leistungsangeboten erfordert jedoch spezifische, von der Steuerung von Einzelfallhilfen, wie sie im ASD vorrangig ist, zu unterscheidende Kompetenzen. Insbesondere in den Großstadtjugendämtern sind mittlerweile zunehmend funktionell differenzierte Strukturen aufgebaut worden, in denen Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen bei eigenen Sachgebieten, Entgelt- und Vertragskommissionen o.ä. angesiedelt sind, in denen pädagogische und wirtschaftliche Kompetenz zusammenkommen.

Mit Vorlagen und einem Musterverfahren zur Kalkulation von Entgelten wollen die Empfehlungen dazu beitragen, dass bestehende Leistungs- und Entgeltvereinbarungen transparent(er) und einheitlicher gestaltet werden und sich der Arbeitsaufwand für beide Seiten reduziert. Auf Kreisebene zeigen sich aktuell Entwicklungen, dass die entsprechenden Aushandlungsprozesse mit den Trägern im Kreisgebiet auch von Kreis- und kreisangehörigen Jugendämtern gemeinsam geführt werden.

10. Evaluation und Qualitätsweiterentwicklung: Beteiligung stärken

Qualitätsentwicklung ist ein kontinuierlicher Prozess und rückt die regelmäßige Bewertung und fachliche Weiterentwicklung der Qualität der Leistungen ambulanter Hilfen in den Fokus. Entsprechend bedeutsam ist die Verständigung darüber, wie die getroffenen Vereinbarungen verankert, überprüft, bewertet und fortgeschrieben werden.

Qualitätsdialoge sind separat von Entgeltverhandlungen zu führen. Sofern Maßnahmen der Qualitätsentwicklung bei den Leistungserbringern mit Mehrkosten verbunden sind, sind diese in den Entgeltvereinbarungen zu berücksichtigen.

Neben regionalen trägerübergreifenden Fachdiskursen (S. 84ff.) sind dafür bilaterale Qualitätsdialoge zwischen öffentlichem Träger und den Leistungserbringern (S. 82ff.) ein zentrales Instrument. Die Empfehlungen geben Hinweise dazu, wie solche Qualitätsdialoge inhaltlich strukturiert und zielführend gestaltet werden können (S. 89ff.).

Qualitätsentwicklung braucht eine empirische Grundlage und kommt ohne Daten und Fakten nicht aus. Neben Rückmeldungen von Adressat:innen (z. B. zur Zufriedenheit) und Fachkräften (z. B. zu Erfahrungen in der Zusammenarbeit) können dieses auch Daten des Fachcontrollings sein. Für die Bewertung der Effizienz einer Hilfe sind dabei weniger die Preise der einzelnen Fachleistungsstunde relevant als vielmehr die Gesamtkosten einer Hilfe, die auch die Dauer und das Ergebnis sowie ggf. die Nachhaltigkeit einer Hilfe einbeziehen.

In die Qualitätsentwicklung sind die Perspektiven der Adressat:innen einzubeziehen. Der reformierte § 4 Abs. 3 SGB VIII fordert die öffentliche Jugendhilfe auf, in der Zusammenarbeit mit und der Förderung der freien Jugendhilfe die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern zu stärken. Wie dieses im Bereich der Qualitätsentwicklung ambulanter Hilfen umgesetzt werden kann, war Gegenstand intensiver Diskussionen im Rahmen des Erfahrungsaustauschs. Ansätze dazu gibt es sowohl im Rahmen regelmäßiger einzelfallbezogener Evaluationen von Hilfen durch die Leistungsberechtigten auf Seiten des Jugendamtes wie der öffentlichen Träger ebenso wie im Rahmen dialogischer Qualitätsentwicklungsverfahren mit Adressat:innen.

Schlussbemerkung

Die ambulanten Hilfen entwickeln sich dynamisch. Die Bedarfe in Familien und Zugänge verändern sich und drücken sich u.a. in einer wachsenden Vielfalt der Leistungsangebote und der Träger aus.

Aktuell steht die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt vor der Herausforderung, wie bei begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen, junge Menschen und ihre Familien weiterhin gut unterstützt werden können. Für kreative Lösungen ebenso wie für die Sicherung der vereinbarten Qualität und die damit verbundenen notwendigen Investitionen in Fachlichkeit und Strukturen braucht es gerade jetzt

mehr denn je den Dialog und ein gemeinsames Eintreten öffentlicher und freier Träger.

Die Empfehlungen finden Sie online unter:

LWL:

https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/d2/13/d213378a-a446-4861-a8ba-036e79e7fb9c/170223_aushandlung-ambulanter-erziehungshilfen_web.pdf

LVR:

https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/allgemeiner_sozialer_dienst/hilfegew_hrung_und_hilfeplanung/Aushandlung-ambulanter-Erziehungshilfen_WEB.pdf



Erstellt von der Unter-AG Aushandlung Ambulanter Erziehungshilfen des AK Erziehungshilfe in der Landesarbeitsgemeinschaft Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege NRW.
Kontakt: c/o LWL-Landesjugendamt Westfalen, Dr. Monika Weber, dr.monika.weber@lwl.org,
Tel. 0251-591 3632.