

Kreistag
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 11.12.2017

Drucksache Nr. 142/2017 öffentlich

Vereinbarung zum Personalkostenersatz für das Jugendamt der Stadt Villingen-Schwenningen

Anlagen: keine

Gäste: keine

Sachverhalt:

Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Land- und Stadtkreise. Landesrechtlich können jedoch auch kreisangehörige Gemeinden auf deren Antrag zu örtlichen Jugendhilfeträgern bestimmt werden.

Die Stadt Villingen-Schwenningen hat sich schon seit vielen Jahren zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe anerkennen lassen. Eine solche Aufgabenübertragung gibt es in Baden-Württemberg neben Villingen-Schwenningen noch in Konstanz.

Der Landkreis muss nach § 5 Abs.2 LKJHG (Landesausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz) der Stadt Villingen-Schwenningen die Sachleistungen bzw. die Hilfeleistungen zu 100% und von den Personalkosten 2/3 erstatten. Näheres hierzu muss der Landkreis durch Satzung regeln.

In § 8 der Satzung über das Jugendamt des Schwarzwald-Baar-Kreises ist festgelegt, dass zur Festsetzung der Aufwandserstattung an die Stadt Villingen-Schwenningen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abzuschließen ist. Die aktuelle Vereinbarung datiert vom 10.01.2017. Sie enthält neben der Festlegung der einzelnen Aufgabenbereiche auch die Berechnungsgrundlagen für die Personalkostenerstattung.

Zu dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung existieren noch zwei Zusatzvereinbarungen und zwar

- a) über die jährliche zusätzliche Kostenerstattung von 100.000 € vom Landkreis an die Stadt VS und
- b) über die Festsetzung einer weiteren Personalkostenerstattung für den Aufgabenbereich im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern.

Kündigung von Vereinbarungen:

Mit Schreiben vom 26.06.2017 hat die Stadt VS die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Personalkostenerstattung gekündigt mit dem Ziel des Abschlusses einer neuen Vereinbarung. Begründet wird dies damit, dass einerseits wegen Gesetzesänderungen die Vereinbarung nicht mehr aktuell ist und andererseits die Grundlagen zur Stellenbemessungen angepasst werden müssen. Dazu gehört auch die geplante Einführung einer Bereitschaftsregelung, die von der bisherigen Vereinbarung nicht umfasst ist. Auf die Einzelheiten wird nachfolgend näher eingegangen.

Grundsätzlich sind nach Auffassung der Kreisverwaltung von der Kündigung der Vereinbarung auch die Zusatzvereinbarungen betroffen. Vorsorglich hat jedoch der Landkreis die Zusatzvereinbarung für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer ebenfalls zum 31.12.17 gekündigt. Auch hier besteht das Ziel einer Neufestsetzung.

Die Zusatzvereinbarung über die Kostenerstattung von 100.000 € wurde nicht thematisiert, da diese weiterhin Bestand haben soll, neben der neu abzuschließenden Personalkostenvereinbarung.

Nach den Regelungen der Hauptsatzung des Landkreises (§ 3 Abs.2 Ziff.24) ist für den neuen Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Zuständigkeit des Kreistages gegeben. Eine Vorberatung fand im Jugendhilfeausschuss am 23.11.2017 (DS 128/2017) statt.

Regelungsrelevante Bereiche:

Allgemeines:

Der Stadt VS steht rechtlich eine 2/3 Personalkostenerstattung zu von dem Umfang, der beim Landkreis entstehen würde, wenn er die Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnimmt. Dies ist auch Maßstab/Leitlinie in den konstruktiven Verhandlungsgesprächen mit der Stadt VS gewesen.

Eine Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Jugendhilfe jeder Träger eine eigenständige Organisationshoheit bezüglich seiner Führungs- und Leitungsstruktur und seiner Arbeitsabläufe hat, so dass auch die jeweiligen Geschäftsprozesse nicht deckungsgleich sind. Dasselbe gilt auch für die Grundlagen der jeweiligen Personalbemessung. Deshalb mussten für einzelne Bereiche zusätzlich zu den ansonsten üblichen Vertragsgesprächen weitere vertiefende Fachgespräche durchgeführt werden, bei denen es nur darum ging, eine Vergleichbarkeit bei der Personalbemessung unter den beiden Ämtern herzustellen, bevor über den Umfang des notwendigen Personals gesprochen werden konnte.

Unterhaltsvorschuss (UHV):

Für die Personalkostenerstattung ist in der bisherigen Vereinbarung ein Fallschlüssel von 1:350 zugrunde gelegt. Die Fallzahlen werden immer zum 30.06. eines Jahres erhoben. Dies führt dazu, dass die korrekte Abrechnung dem tatsächlichen Arbeitsanfall teils 1,5 Jahre „hinterherhinken“ kann, was grundsätzlich bei geringen Fallzah-

lenschwankungen i.d.R. mit dem vorhandenen Gesamtpersonal aufgefangen werden kann.

Im Zusammenhang mit der Rechtsänderung des UHV zum 01.07.17 und den damit verbundenen Leistungsausweitungen bzw. Ausweitungen des anspruchsberechtigten Personenkreises gibt es aber auf einen Schlag große Fallzahlenzuwächse, die mit den bisherigen Regelungen nicht abgedeckt werden können. Der Kreis hat deshalb bereits im Zusammenhang mit dem Haushalt 2017 mit der Einstellung von zusätzlichem Personal reagiert (siehe DS 134/2016 im JHA am 24.11.16). Dies gilt es nun auch bei der Stadt VS nachzuholen. Außerdem soll von der Berechnung nach Stichtagszahlen umgestellt werden auf Jahresmittelwerte, um darüber die Arbeitsbelastung realistischer abbilden zu können.

Für eine Umsetzung wurde folgendes Verhandlungsergebnis erzielt:

- Es wird von einem Mehrbedarf von 1,5 Stellen ab 01.07.17 ausgegangen.
- Für die endgültige Berechnung werden die Fallzahlen zum 31.12.17 zugrunde gelegt.
 - Ergibt sich ein höherer Bedarf, wird die Personalkostenerstattung rückwirkend entsprechend angepasst, sofern die Stadt Mehrkosten für Zusatzpersonal oder die Anordnung von Überstunden nachweisen kann.
 - Ergibt sich ein niedrigerer Bedarf (nicht sehr wahrscheinlich), erfolgt eine Personalanpassung ab 01.01.18.
- Die Jahresmittelwerte werden ab 30.06.18 auf UHV angewandt, weil sich durch den überproportionalen Fallzahlenanstieg erst ab diesem Zeitpunkt ein realistisches Bild für die Kostenerstattung ergibt, die dann im Jahr 2019 erfolgt.
- Weil dadurch die dann neue reguläre Personalbemessung erst ab 2019 fest in die Vereinbarung aufgenommen werden kann, wird überprüft, ob die Übergangszeit (01.01.18-31.12.18) evtl. mit einer entsprechenden Zusatzvereinbarung abgedeckt wird.

Beistandschaften:

- Bisher gilt ein Fallschlüssel von 1:270, abgeleitet von einer früheren Festlegung in der kommunalen Orientierungshilfe des KVJS.
- Beantragt wird eine Reduzierung des Fallschlüssels auf 1:220, nachdem die kommunale Orientierungshilfe angepasst wurde.
- Die Umrechnung der Personalbedarfsberechnung beim Landkreis nach einem Berechnungsmodell von Con_sens ergibt ziemlich genau den beantragten Fallschlüssel. Er ist deshalb nachvollziehbar und anzuerkennen.

Sekretariat / Hilfspersonal Verwaltung:

Sekretariatskräfte wurden bisher nicht gesondert erstattet, sondern über die VwV-Kostenfestlegung mit einer Pauschale pro Ganztagsstelle (zuletzt 3.330 €) abgegolten. Damit konnte eine Sekretariatskraft im Umfang einer 0,8 Stelle finanziert werden. Dieser Stellenanteil wird aber allein schon für die WJH (wirtschaftliche Jugendhilfe) benötigt.

Eine umfangreiche vergleichende Überprüfung hat ergeben, dass für die weiteren Verwaltungsbereiche, wie Beistandschaften, Vormundschaften und UHV zusätzliche

Sekretariatskräfte im Umfang von 1,8 Stellen (davon 2/3) erforderlich sind.

Zu berücksichtigende Fallzahlen bei der Personalkostenerstattung:

Wie bereits bei UHV dargelegt, sollen künftig auch in den weiteren Hilfebereichen nicht mehr die Fallzahlen zum Stichtag 30.06. eines Jahres zugrunde gelegt werden, sondern Jahresmittelwerte. Fachlich ist die Argumentation nachvollziehbar und entspricht im Wesentlichen der Berechnungsweise beim Landkreis – wie bereits ausgeführt hat der Kreis eine abweichende Berechnungssystematik nach Con_sens. In der neuen Vereinbarung sollen deshalb Jahresmittelwerte anstatt Stichtagszahlen angerechnet werden.

Bereitschaftsregelung ASD:

Die Stadt wird im Laufe des Jahres 2018 eine Bereitschaftsregelung einführen. Hier handelt es sich um ein rechtliches Erfordernis, weshalb die Bereitschaftsregelung beim Kreis bereits eingeführt wurde und die Stadt nun nachzieht. Dabei geht es nicht um zusätzliches Personal, sondern um die Vergütung von Mehrarbeitsstunden.

UMA (Zusatzvereinbarung):

Mangels Erfahrungswerten für eine Stellenbemessung in diesem neuen Bereich wurden in einer Zusatzvereinbarung feste Stellenanteile für ASD, Vormundschaften und WJH der Stadt VS zugestanden. Über diesen Weg wurde die notwendige eigenständige Handlungsfähigkeit der Stadt hergestellt. Ziel war von Anfang an eine endgültige Festlegung ab 01.01.18, Auflösung der Zusatzvereinbarung und Übernahme der neuen Regelung in die reguläre Personalkostenvereinbarung.

Wir verfügen inzwischen über belastbare Erfahrungswerte, die beim Kreis bereits zur Anwendung kommen. Die Stadt ist bereit diese Fallschlüssel des Kreises in die neue Vereinbarung zu übernehmen, die sich aufschlüsseln wie folgt:

1:60 bei ASD

1:90 bei WJH

1:50 bei Vormundschaften

Rückstandsbearbeitung WJH:

Die Stadt hat bei den Vertragsverhandlungen auf bestehende erhebliche Rückstände im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe hingewiesen. Die Personalkostenvereinbarung sieht „lediglich“ die Kostenerstattung für tatsächlich vorhandenes Personal vor, mit dem der laufende Betrieb sichergestellt werden kann, nicht jedoch eine Aufarbeitung von Rückständen in enorm großen Umfang. Beantragt wurde eine zusätzlichen 0,5 Stelle für ein Jahr.

Finanzielle Bewertung:

Die bisherige Grundlage der Personalkostenerstattung ist die VwV-Kostenfestlegung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums der Landesverwaltung. Die jeweiligen Beträge pro Stelle enthalten auch Zuschläge für Personalnebenkosten, Hilfspersonal, Leitung- und Aufsicht, Raumkosten, etc.

UVG:

Für 1,5 Mehrstellen entstehen dem Landkreis Mehrkosten von rd. 83.600 €

Beistandschaften:

Durch die Umstellung des Fallschlüssels ist von ca. 0,4 Mehrstellen auszugehen, die beim Landkreis mit rund 22.300 € zu Buche schlagen.

Sekretariatskräfte:

Für 1,8 Mehrstellen entstehen dem Landkreis Mehrkosten von rund 60.000 €.

Umstellung auf Jahresmittelwerte:

Durch eine Umstellung von Stichtagszahlen auf Jahresmittelwerte wird die tatsächliche Arbeitsbelastung gegenüber der bisherigen Abrechnungsmethodik besser und genauer zugrunde gelegt. Perspektivisch entstehen dadurch aber keine Mehrkosten, weil sich mögliche Abweichungen zu den bisherigen Berechnungen über die Zeitverläufe ausgleichen.

Bereitschaftsregelung:

Für die eigene Bereitschaftsregelung - auch Rufbereitschaft genannt - sind beim Landkreis in 2016 Zusatzkosten von rund 25.000 € entstanden. Grundsätzlich ist bei der Stadt von den Aufwendungen in selber Höhe auszugehen, wobei es Abweichungen geben kann bezüglich tatsächlicher Einsatzzeiten und Bereitschaftszeiten. Außerdem stellt sich die Frage der Abrechnungsgrundlage, weil hier nach Auffassung der Verwaltung keine Zusatzkosten für Hilfspersonal, Leitung, Raumkosten, etc. anfallen. Ausgehend von Gesamtaufwendungen von 30.000 € müsste der Landkreis 20.000 € (2/3) erstatten. Für 2018 wird diesbezüglich aber kein Betrag in den Haushalt aufgenommen, weil die Stadt die Umsetzung erst in der 2.Jahreshälfte 2018 plant und dann in diesem Jahr ohnehin nur sehr geringe Kosten anfallen.

Zusatzvereinbarung UMAs:

Die bisherige Vereinbarung gesteht der Stadt einen besseren Stellenschlüssel zu, als dies beim Kreis der Fall ist. Durch eine Umstellung auf die Stellenbemessung des Kreises ergeben sich hierdurch geringere Aufwendungen, die wegen Schwankungen in den Fallzahlen nicht genau beziffert werden können. Die Verwaltung geht aber davon aus, dass mit möglichen Einsparungen die Mehrkosten für die Einführung der Bereitschaftspflege in 2018 ausgeglichen werden können.

Rückstandsbearbeitung WJH:

Die Rückstandsbearbeitung ist grundsätzlich kein individueller Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Deshalb kann darauf auch die VwV-Kostenfestlegung keine Anwendung finden. Ausgehend von Personalkosten für eine 0,5 Stelle mit ca. 35.000 € würden für den Landkreis für eine befristete Mehrstelle Kosten i.H.v. 23.300 € entstehen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Von den Personalkosten für die Erfüllung der Aufgaben als öffentlicher Träger der Jugendhilfe sind zwei Drittel zu ersetzen.

Die Bemessung des notwendigen Personals richtet sich nach den Kosten, die beim Landkreis entstehen würden (§ 5 Abs.2 LKJHG). Dies ist eine theoretische Betrachtungsweise, weil Aufbau- und Ablauforganisation der Ämter sowie inhaltliche Schwerpunktsetzungen nicht identisch sind und Synergieeffekte bei einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung nicht berücksichtigt werden können.

Der sehr offene und konstruktive Austausch mit den Kollegen der Stadt führte aber zu einer Betrachtung und Bewertung durch die Kreisverwaltung, die als objektiv und belastbar bezeichnet werden kann.

Die in der Vorlage dargestellten Veränderungen sind auf Verwaltungsebene ausgehandelt und geeint und werden demnach in der Konsequenz von der Verwaltung auch als erforderlich eingestuft. Sie schlagen in 2018 mit 165.900 € zu Buche. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung war die Größenordnung der Mehrkosten noch nicht vollständig bekannt. 83.600 € (Mehrkosten für den Bereich UHV) hat die Stadt bei ihrer Haushaltsanmeldung bereits berücksichtigt und sind in dem Gesamtansatz von 1.450.000 € schon enthalten. Die weiteren 82.300 € müssen deshalb nachträglich in den Haushalt aufgenommen werden.

Getrennt betrachtet werden muss die Rückstandsbearbeitung WJH. Einerseits ist dies kein gesonderter Gegenstand der Personalkostenvereinbarung, weil diese grundsätzlich darauf abzielt, dass im Rahmen des Gesamtvertrags auch Arbeitsschwankungen aufgefangen werden können, andererseits gibt es immer mal wieder Sondersituationen, bei denen auch der Kreis zeitlich befristet zusätzliches Personal eingestellt hat. Die Kreisverwaltung hat ein besonderes Interesse daran, dass im Bereich WJH keine wesentlichen Rückstände bestehen, zumal damit auch eine Rückgriffsbearbeitung verbunden ist, die zu einer Reduzierung des ungedeckten Jugendhilfeaufwandes beiträgt und damit zu einer möglichen Reduzierung der Erstattungsleistungen an die Stadt für deren Hilfeaufwendungen. Unter diesen Gesichtspunkten wird die einmalige (befristete Übernahme) von Personalkosten für maximal eine 0,5 Stelle für den Zeitraum von maximal einem Jahr zur Rückstandsbearbeitung als sachgerecht beurteilt. Eine genaue Bewertung über den tatsächlichen Umfang konnte noch nicht vorgenommen werden.

Wenn das Gremium entsprechend zustimmt, müssen weitere 23.300 € in den Haushalt 2018 aufgenommen werden und dienen als Obergrenze für eine konkretisierende Aushandlung.

Bei entsprechender Beschlusslage wird die neu abzuschließende öffentlich-rechtliche Vereinbarung unter den dargestellten finanziellen und inhaltlichen Rahmenbedingungen ausgearbeitet. Soweit es zu Neuregelungen kommt in Bereichen, die in der Sitzungsvorlage nicht angesprochen wurden, wird das Finanzvolumen der Altregelungen als Obergrenze zugrunde gelegt. Zu einer Neuregelung, bspw. im Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes könnte es evtl. kommen, um den Vertrag einheitlicher und übersichtlicher zu gestalten. Veränderungsbedarfe im substanziellen Bereich werden nicht gesehen.

Wie bereits ausgeführt hat der Jugendhilfeausschuss die Angelegenheit vorberaten und empfiehlt dem Kreistag einstimmig (bei zwei Enthaltungen) die Zustimmung zu

nachfolgendem Beschlussvorschlag.

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt

1. die vorgesehenen Änderungen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 5 Abs.2 LKJHG zur Personalkostenerstattung an das Jugendamt der Stadt Villingen-Schwenningen und die Aufnahme des zusätzlichen Betrags von 82.300 € in den Haushalt 2018.
2. für den Abbau von Arbeitsrückständen in der wirtschaftlichen Jugendhilfe einmalig einen weiteren Betrag von 23.300 € in den Haushalt aufzunehmen.
3. die Verwaltung zu beauftragen unter den genannten Rahmenbedingungen die entsprechende neue öffentlich-rechtliche Vereinbarung auszuhandeln und abzuschließen.