

Vorlage-Nr. 14/369

öffentlich

Datum: 11.03.2015
Dienststelle: Fachbereich 73
Bearbeitung: Hr. Flemming/ Hr. Wagner

Sozialausschuss **24.03.2015** zur Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Bericht über die Erprobung der Leistungsmodule Serviceorientiert (LM S) und Hintergrunddienst (LM HD)

Beschlussvorschlag:

Der Bericht über die Erprobung der Leistungsmodule Serviceorientiert (LM S) und Hintergrunddienst (LM HD) wird gemäß Begründung der Vorlage 14/369 zur Kenntnis genommen.

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i

Zusammenfassung:

In Umsetzung der Rahmenvereinbarung „Zukunft der Eingliederungshilfe in NRW sichern“ wurden die Leistungen der Eingliederungshilfe zum Wohnen für einen Erprobungszeitraum von zwei Jahren weiter ausdifferenziert. Es wurden die Leistungsmodule Serviceorientiert (LM S) und Hintergrunddienst (LM HD) entwickelt. Hierdurch sollte mehr Menschen mit Behinderung und höherem Hilfebedarf das Leben in der eigenen Häuslichkeit ermöglicht werden. Die Erprobung wurde evaluiert und wie vorgesehen nach zwei Jahren beendet. Die Fallzahlen blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Auf Basis der Fallzahlen lässt sich statistisch nicht belegen, dass die Leistungsmodule einen wesentlichen Beitrag zum Leben in der eigenen Häuslichkeit leisten. Auf die Gesamtkosten des LVR und des LWL haben die neuen Leistungsmodule bisher keinen statistisch nachweisbaren Effekt.

Das LM S wird von den Praxisanwendern als Idee begrüßt, in der Umsetzung jedoch kritisch betrachtet. Es wird als teils hilfreich, teils als nicht notwendig beschrieben. Die Befragten berichten mehrheitlich von großen fachlichen und sozialrechtlichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen LM S und den übrigen Leistungen des Betreuten Wohnens (LT I, A, B und den sogenannten sonstigen Leistungen). Die Deckung der Bedarfe sei bereits über die bestehenden Instrumente ausreichend möglich.

Dem LM HD wird hingegen attestiert, eine Bedarfslücke zu schließen. Durch die Sicherheit gebende Leistung (insbesondere in der Nacht) wird es für mehr Menschen möglich, in der eigenen Häuslichkeit zu leben. Durch LM HD können erstmals regelhaft Bedarfe in der Nacht gedeckt werden. Bei Einzelfällen lässt sich belegen, dass ohne LM HD ein Wohnen in der eigenen Häuslichkeit nicht möglich gewesen wäre. Auch die Abgrenzung des LM HD ist deutlich einfacher und eindeutiger. Die Zahl der Anträge auf entsprechende Vereinbarungen nimmt bei den Landschaftsverbänden kontinuierlich zu.

Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse wurde von der Lenkungsgruppe beschlossen, die Erprobung wie vorgesehen zu beenden, das LM S nicht fortzuführen und das LM HD weiterzuentwickeln.

Begründung der Vorlage Nr. 14/369:

In der Sitzung des Sozialausschusses am 03.02.2015 wurde die Verwaltung um einen Bericht zur Erprobung der Leistungsmodule S (Serviceorientiert) und HD (Hintergrunddienst) gebeten, die in Umsetzung der im Juli 2011 abgeschlossenen Rahmenvereinbarung „Zukunft der Eingliederungshilfe in NRW sichern“ für einen Zeitraum von 2 Jahren (2013 und 2014) vereinbart worden war.

1. Rahmenvereinbarung „Zukunft der Eingliederungshilfe in NRW sichern“

Die Rahmenvereinbarung zwischen den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe und der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen zur Sicherung der Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 53 SGB XII (Wohnen) durch fachliche Weiterentwicklung und finanzielle Entlastung „Zukunft der Eingliederungshilfe in NRW sichern“ benannte insbesondere zu drei fachlichen Handlungsfeldern konkrete Ziele, Maßnahmen und Vorhaben:

- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit höheren Hilfebedarfen in der eigenen Häuslichkeit
- Entwicklung der Versorgungsstruktur für alt gewordene Menschen mit Behinderung unter Berücksichtigung von Pflegebedürftigkeit
- Erschließung der Leistungsansprüche für Menschen mit Behinderung gegenüber der Krankenversicherung.

Insbesondere mit Blick auf Menschen mit einer geistigen Behinderung und einem höherem Hilfebedarf, die heute noch zu häufig auf eine stationäre Unterstützungsform angewiesen sind, wurde zur Ermöglichung eines Lebens in der eigenen Häuslichkeit das Leistungsspektrum ausdifferenziert und weiterentwickelt. Zur Erprobung vorgeschlagen wurden die neu entwickelten Leistungsmodule Serviceorientiert (LM S) und Hintergrunddienst (LM HD).

2. Entwickelte Instrumente

Die neuen Leistungsmodule sollten die bereits vorhandenen Leistungen zur ambulanten Unterstützung des selbständigen Wohnens ergänzen.

Leistungstyp I – Fachleistungsstunde (LT I/FLS)

Als primäres Ziel beschreibt der LT I die Ermöglichung und die Sicherung einer weitgehend eigenständigen Lebensführung in der eigenen Häuslichkeit. Der Erwerb, die Erweiterung und der Erhalt von Fähigkeiten durch individuelle Förderung stehen im Vordergrund.

Das hierfür zentrale Instrument der Fachleistungsstunde (FLS) wird seit dem 1. Januar 2015 mit 54,60 € vergütet. Aufgrund des fachlichen Anspruchs wird sie ganz überwiegend von Fachkräften erbracht. Für bestimmte Betreuungsleistungen kann der Leistungserbringer auch sonstige geeignete Kräfte ohne fachspezifischen Hintergrund beschäftigen. Ihr Anteil darf 30 Prozent nicht überschreiten.

Weitere Leistungen

Im Rheinland sind in den meisten Kreisen und Städten ambulante Leistungen insbesondere im hauswirtschaftlichen und pflegerischen Bereich vereinbart worden, die häufig als Assistenzleistungen bezeichnet werden. Die regional vereinbarten Vergütungen weisen eine große Spannweite auf und reichen in der Spitze nahe an die Vergütung des LM S heran. Der LVR übernimmt diese Vereinbarungen und Vergütungen, wenn die Leistungen als Ergänzung zu Leistungen im Rahmen des Fachleistungsstundensystems zur Sicherung des selbständigen Wohnens erforderlich sind.

Im ambulanten Leistungstypenkatalog des Landesrahmenvertrages sind diese Leistungen als LT A und LT B aufgeführt. Der LT A umfasst ambulante pflegerische und hauswirtschaftliche Hilfen für gewöhnliche und wiederkehrende Verrichtungen, während der LT B Hilfe bei einzelnen Verrichtungen im hauswirtschaftlichen Bereich umfasst.

Begleithilfen, die nicht LTs zugeordnet sind, werden von den Kommunen für andere Personengruppen gewährt, z.B. für Menschen mit Pflegebedarf.

Leistungsmodul Service (LM S)

LM S kommt bei Tätigkeiten zum Tragen, die der Mensch mit Behinderung nicht selbstständig ausführen kann. Anders als der LT I, der gemäß seiner inhaltlichen Definition im Leistungstypenkatalog einen fördernden Charakter haben muss, ergänzt das LM S das Leistungsspektrum um eine zeitbasierte serviceorientierte Leistung. Das LM S soll dazu eingesetzt werden, den Übergang in eine selbstständige Wohnform zu ermöglichen bzw. deren Erhalt zu sichern, indem es die notwendige Begleitung zur Teilhabe, bei der Freizeitgestaltung und bei der Tagesstrukturierung gewährleistet. Hierin drückt sich die Erkenntnis aus, dass nicht jede erforderliche Unterstützung resp. Begleitung durch eine Fachkraft erfolgen und ein Förderziel umsetzen muss.

LM S wird als eine Leistungsstunde mit 60 Minuten direkter Betreuung mit 28,80€ vergütet. Das LM S muss zwar nicht von einer Fachkraft erbracht werden, eine fachliche Anleitung und Einweisung muss aber gewährleistet sein.

Leistungsmodul Hintergrunddienst (LM HD)

Das zutreffender als Hintergrundleistung zu bezeichnende LM HD bietet Sicherheit sowohl für Menschen mit einem ausgeprägten Bedarf nach Unterstützungssicherheit unabhängig von einer konkreten Aktivität, als auch für Menschen mit einem regelmäßigen Hilfebedarf (insbesondere in der Nacht; Hintergrundleistungen können in Einzelfällen aber auch tagsüber notwendig sein). Das LM HD zielt durch bedarfsorientierte Hintergrundleistung darauf ab, das selbstständige Wohnen von Menschen mit Behinderung zu sichern und zu ermöglichen.

Das LM HD erweitert die Vorhalteleistungen über die im LT I bereits vereinbarte Rufbereitschaft hinaus um Bereitschafts- und Präsenzleistungen.

3. Erprobung der Instrumente

Der Erprobungszeitraum der Leistungsmodule wurde auf zwei Jahre festgelegt und endete am 31.12.2014. Die Nutzung des LM S sollte während der Erprobung vorrangig Menschen mit einer geistigen Behinderung zugutekommen, die erstmals Leistungen der Eingliederungshilfe beantragen („Erstfälle“) oder aus einem Wohnheim ausziehen wollen („Wechselfälle“) sowie diejenigen, der Unterstützungsbedarf sich erhöht hat („Erhöhungsfälle“).

Die Einführung, Umsetzung und Evaluation der Leistungsmodule wurde kontinuierlich einer aus den Landschaftsverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege gebildeten Monitoringgruppe gesteuert und begleitet.

Die neuen Leistungsmodule wurden in einer Reihe von Informationsveranstaltungen vorgestellt, eine schriftliche Umsetzungsvereinbarung vorgelegt sowie aus der Praxis entstehende Fragen kontinuierlich beantwortet (FAQ-Liste).

Die Monitoringgruppe legte der für die Umsetzung der Rahmenvereinbarung gebildeten Lenkungsgruppe, bestehend aus den Landesräten Soziales der Landschaftsverbände und je einer Vertretung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Ende September 2014 den Entwurf ihres Abschlussberichtes vor. Der Gesamtbericht konnte nicht abschließend diskutiert und abgenommen werden, aber hinsichtlich des weiteren Umganges mit den neuen Leistungsmodulen wurde in der Sitzung die Entscheidung getroffen.

Im Januar 2015 wurden die Leistungserbringer ambulanter Wohnhilfen in der Freien Wohlfahrtspflege mit einem gemeinsamen Schreiben der Vereinbarungspartner über die wesentlichen Ergebnisse der Erprobung informiert.

4. Evaluation und Ergebnisse

Die Leistungsmodule wurden quantitativ und qualitativ evaluiert. Die Fallzahlen blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Aufgrund dessen können keine validen Aussagen bzgl. einer Zunahme des Lebens in der eigenen Häuslichkeit auf Grund der neuen Leistungsmodule getroffen werden. Ein Effekt hinsichtlich einer Kostendämpfung ist ebenso bei den wenigen auswertbaren Fällen nicht erkennbar.

Der Evaluation lagen zum Auswertungszeitpunkt folgende Fallzahlen für den LVR zugrunde:

- LM S: 199 Anträge, davon 189 bewilligt¹;
- LM HD: 6 Vereinbarungen für insgesamt 59 Leistungsberechtigte

Für den LWL flossen in die Auswertung ein:

- LM S: 21 Anträge
- LM HD: 7 Vereinbarungen für insgesamt 34 Leistungsberechtigte

Für die qualitative Evaluation wurden folgende Personen mittels verschiedener Instrumente befragt:

- NRW-weit: 23 Leistungsberechtigte, 19 Leistungserbringer, 20 FallmanagerInnen/HilfeplanerInnen
- Fokusgruppen: 12 FallmanagerInnen, 9 Leistungserbringer (LVR); 9 HilfeplanerInnen, 6 Leistungserbringer (LWL)
- Befragung zu konkreten Einzelfällen, Leistungserbringer: 17 (LVR), 2 (LWL)
- Befragung allgemeine Bewertung Leistungsmodule, Leistungserbringer: 8 (LVR), 5 (LWL)
- Befragung zu konkreten Einzelfällen, Fallmanagement/Hilfeplanung: 31 (LVR), 2 (LWL)

¹ Zeitraum: 01.01.2013 bis zum Auswertungsstichtag 14.05.2014

Die Evaluation orientierte sich an vier Leitfragen.

Leitfrage 1: Wird das Ziel, mehr Menschen das Leben in der eigenen Häuslichkeit zu ermöglichen, erreicht?

Aufgrund der Fallzahlen lässt sich dies statistisch nicht belegen. Das LM S wird als teils hilfreich, teils als nicht notwendig beschrieben. Selbstständiges Wohnen ist für viele Menschen mit Behinderung auch ohne LM S möglich, allerdings leistete in 220 Fällen das LM S einen Beitrag zum selbstständigen Wohnen. Es muss offen bleiben, ob dies auch ohne das LM S möglich geworden wäre.

Dem LM HD wird attestiert, eine Bedarfslücke zu schließen. Durch die Sicherheit gebende Leistung (insbesondere in der Nacht) wird es für mehr Menschen möglich, in der eigenen Häuslichkeit zu leben. Bei Einzelfällen lässt sich belegen, dass ohne LM HD ein Wohnen in der eigenen Häuslichkeit nicht möglich gewesen wäre.

Leitfrage 2: Lassen sich die neuen Leistungen zum selbstständigen Wohnen im Rahmen der Bedarfsermittlung und Leistungsbewilligung eindeutig von den Leistungen des Leistungstyps I abgrenzen?

Die Befragten berichten mehrheitlich von großen fachlichen und sozialrechtlichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen LM S und den übrigen Leistungen des Betreuten Wohnens (LT I, A, B und den sogenannten sonstigen Leistungen). Das LM S wird von den Praxisanwendern (Leistungsgewährung und Leistungserbringung) als Idee begrüßt, in der Umsetzung jedoch kritisch betrachtet.

Die Abgrenzung des LM HD ist deutlich einfacher und eindeutiger, da die Leistungsart der Präsenzleistung nicht je Klient als Leistungsstunde erbracht wird.

Leitfrage 3: Führt das Zusammenspiel verschiedener Leistungen und Leistungsanbieter zu einer bedarfsgerechten Versorgung?

Die Erprobung der Leistungsmodule hat zu keiner Kooperation zwischen Leistungserbringern und lediglich zu einer Vereinbarung mit sozialräumlicher Ausrichtung geführt. Daher bleibt diese Frage offen.

Leitfrage 4: Wie entwickeln sich die Verteilung und die Kosten der Leistungen zum selbstständigen Wohnen insgesamt?

Auf die Gesamtkosten des LVR und des LWL haben die neuen Leistungsmodule aufgrund der geringen Fallzahlen bisher keinen statistisch nachweisbaren Effekt. Im Vergleich der direkten Fallkosten für die betroffenen Leistungsberechtigten vorher – ohne LM S und HD – und nachher – mit LM S und HD – ist nach Berechnung der Landschaftsverbände bisher kein kostendämpfender Effekt der Leistungsmodule erkennbar.

5. Bewertung

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass kein wesentlicher Beitrag des LM S zum Leben in der eigenen Häuslichkeit festzustellen ist. Die Deckung der Bedarfe ist bereits über die bestehenden Instrumente ausreichend möglich oder anders ausgedrückt: Für LM S ist zwischen Fachleistungsstunden und den sogenannten Assistenzleistungen „nicht genug Platz“. Dies kann ein Grund für die zahlenmäßig geringe Nutzung sein.

LM HD hingegen eröffnet mehr Menschen die Chance auf ein Leben in der eigenen Häuslichkeit, indem erstmals regelhaft Bedarfe in der Nacht gedeckt werden können. Durch die Möglichkeit der Nutzung dieses Instruments werden jetzt Menschen zum Leben in einer eigenen Häuslichkeit ermutigt, für die dies aufgrund des nächtlichen Unterstützungsbedarfs bislang nicht realisierbar erschien.

Die Zahl der Anträge auf entsprechende Vereinbarungen nimmt bei den Landschaftsverbänden kontinuierlich zu.

Aufgrund der skizzierten Ergebnisse wurde von der Lenkungsgruppe beschlossen, die Erprobung zu beenden, das LM S nicht fortzuführen und das LM HD weiterzuentwickeln.

Für die Praxis bedeutet dies:

- Die bewilligten Leistungen des LM S werden für den jeweils im Einzelfall festgelegten Bewilligungszeitraum weiter finanziert und erbracht, neue Bewilligungen LM S werden nicht ausgesprochen.
- Zu deckende Bedarfe im Sinne kompensatorischer und assistierender Leistungen werden im Rahmen der Einzelfallhilfe – wenn möglich mit den vorhandenen Leistungsformen – gedeckt.
- Die abgeschlossenen Zusatzvereinbarungen zum LM S sind in den über den 31.12.2014 hinaus bewilligten Einzelfällen Grundlage der Erbringung und Finanzierung der Leistungen, ansonsten enden sie zum 31.12.2014, wie in den Vereinbarungen auch schriftlich festgelegt.
- Die bilateralen Vereinbarungen zum LM HD gelten weiter, bis einheitliche Vereinbarungen entwickelt worden sind.

6. Weiterentwicklung der Leistungen der Eingliederungshilfe

Die Vereinbarungspartner werden die Erfahrungen aus der Erprobung und Evaluation der Leistungsmodule weiter bewerten und hieraus Vereinbarung für die zukünftige Zusammenarbeit ableiten.

Die Monitoringgruppe hat hierfür folgende Aufgabenstellungen exemplarisch vorgeschlagen:

- Das System der assistierenden und kompensatorischen Leistungen „unterhalb“ des LT I soll analysiert und ggf. weiterentwickelt werden.
- sozialräumliche Ansätze und Angebote zur Unterstützung des selbstbestimmten Wohnens sollen analysiert und ggf. weiter- bzw. neu entwickelt werden.
- Die Umsetzung des LM HD in Haus- oder Wohngemeinschaftsmodellen wird als Zwischenschritt zum Ziel kooperativer Unterstützungsangebote der Leistungserbringer im Sozialraum gewertet; dieses Ziel ist weiter konsequent zu verfolgen.

- Wesentliches Ziel bleibt es, Menschen mit Behinderung mit geeigneten Aktivitäten und Angeboten darin zu unterstützen, Beziehungen außerhalb professioneller Unterstützungsstrukturen aufzubauen und ihren Alltag selbstbestimmt zu gestalten.

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i