

Vorlage-Nr. 14/449

öffentlich

Datum: 16.04.2015
Dienststelle: Fachbereich 72
Bearbeitung: Herr Bauch, Herr Fonck, Herr Schmitz-Kürten

Sozialausschuss **04.05.2015** zur Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Beschäftigte in rheinischen Werkstätten mit einem zusätzlichen Personalbedarf nach § 10 Abs. 2 WVO

Kenntnisnahme:

Die Ausführungen werden gemäß der Begründung zur Vorlage 14/449 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

LEWANDROWSKI

Zusammenfassung:

Mit dieser Vorlage berichtet die Verwaltung über das Verfahren zur Anerkennung und Refinanzierung des erhöhten Betreuungsbedarfs in den rheinischen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM). Im Rahmen der Eingliederungshilfe finanziert der LVR Leistungsentgelte für die Begleitung und Förderung der Beschäftigten.

Die pauschalierten Leistungsentgelte setzen sich aus einer Jahrespauschale in Höhe von 9.031,43 € für die Beschäftigung von Menschen mit einer geistigen und/oder körperlichen sowie 10.686,06 € für die Beschäftigung von Menschen mit einer psychischen Behinderung und einer im Einzelfall zusätzlich finanzierten Vergütung für einen evtl. notwendigen zusätzlichen Personalaufwand zusammen. Beim zusätzlich finanzierten Personalbedarf werden drei Fallgruppen unterschieden (A, B, C), die alphabetisch aufsteigend einen höheren Grad des Unterstützungsbedarfes abbilden. Mit der Zuordnung zu einer der drei Fallgruppen erfolgt eine pauschalierte Vergütung in jährlicher Höhe von A: 2.726,55 €, B: 7.570,10 €, C: 18.969,05 €.

In den vergangenen Jahren ist in den rheinischen WfbM ein Anstieg des Personenkreises, für den ein zusätzlicher Personalbedarf finanziert wird, zu verzeichnen. Das Verhältnis dieses Personenkreises zu der Gesamtbeschäftigtenzahl blieb dennoch aufgrund einer allgemein steigenden Beschäftigtenzahl in den WfbM nahezu stabil. In 2013 lag der Anteil der Beschäftigten mit einem zusätzlichen Personalbedarf an allen Beschäftigten bei 26,43 %. Gleichwohl ist bei der Finanzierung der Fallgruppen in den letzten Jahren eine Verschiebung hin zu der Fallgruppe C festzustellen.

Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung eines Personalmehrbedarfs bildet bisher der im Jahr 2004 entwickelte Kriterienkatalog, mit dem der individuelle Betreuungsbedarf einer/eines Beschäftigten bemessen wird.

Dieser Kriterienkatalog wurde in einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der rheinischen Werkstätten und des LVR weiterentwickelt. Kernelemente des neuen Kriterienkatalogs bilden die mit dem beantragten Personalmehrbedarf verbundenen Zielsetzungen und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen. Dieses neue Instrument wird in der Zeit vom 01. Mai 2015 bis 31. Oktober 2015 in sechs Werkstätten erprobt und evaluiert.

Begründung der Vorlage Nr. 14/449:

1. Hintergrund

Der LVR ist in seiner Funktion als überörtlicher Sozialhilfeträger der Hauptkostenträger für den Arbeitsbereich der rheinischen Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM). Er finanziert die für die Erfüllung der Aufgaben und der fachlichen Anforderungen notwendigen Kosten der rheinischen WfbM (§ 41 Abs. 3 Abs. SGB IX). Bisher ist es im Rheinland gelungen, mit der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Empfehlungsvereinbarungen über ein pauschales Vergütungsverfahren für die Entgelte in den rheinischen Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) zu vereinbaren. Ein erheblicher Vorteil dieser Praxis besteht darin, dass die Entgelte für alle Werkstätten im Rheinland einheitlich sind.

Die Leistungsentgelte für die Unterstützung der Beschäftigten in den rheinischen WfbM setzen sich aus der sogenannten Jahrespauschale und einer im Einzelfall zusätzlich finanzierten Vergütung für die Aufwendungen für Zusatzpersonal für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf nach § 10 Abs. 2 Werkstättenverordnung zusammen. Die Jahrespauschale für die Beschäftigung von Menschen mit einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung liegt aktuell bei 9.031,43 €, die Jahrespauschale für die Beschäftigung von Menschen mit einer psychischen Behinderung bei 10.686,06 €.

Mit dieser Vorlage berichtet die Verwaltung über das Verfahren zur Anerkennung und Refinanzierung des erhöhten Personalbedarfs, der Entwicklung der Fallzahlen der Beschäftigten mit einem zusätzlichen Personalbedarf und der damit einhergehenden Kostenentwicklung sowie der zur Steuerung entwickelten Instrumente.

2. Anerkennung und Refinanzierung eines Personalmehrbedarfs gemäß § 10 Abs. 2 der Werkstättenverordnung (WVO)

In NRW besteht zwischen den beiden Landschaftsverbänden, der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit sowie dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW Konsens, dass alle Menschen mit Behinderung zumindest ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Sie werden daher auch bei einem hohen Unterstützungsbedarf nicht auf sog. Tagesförderstätten verwiesen, sondern erhalten, wenn sie es wünschen, ein Beschäftigungsangebot in einer WfbM.

Um den mit dieser Zielgruppe in der Regel einhergehenden höheren Betreuungs- bzw. Förderungsbedarf zu decken, besteht die Möglichkeit für die WfbM, im Einzelfall eine Refinanzierung des erhöhten Betreuungsaufwandes nach § 10 Abs. 2 WVO zu beantragen. Wesentliche Entscheidungsgrundlage hierfür ist der durch die Werkstatt erstellte Bewertungsbogen (sog. Kriterienkatalog; vgl. Punkt 4 dieser Vorlage). Der zuständige Fachausschuss berät, ob im Einzelfall ein erhöhter Aufwand für Betreuung und/oder Pflege besteht, der über das normale, durchschnittliche und über die Jahrespauschale abgedeckte Betreuungsmaß hinausgeht. Die Entscheidung trifft das LVR-Fallmanagement, ggf. unter Hinzuziehung des Medizinisch-Psychosozialen Fachdienstes (MPD) im LVR-Dezernat Soziales.

Bei der Beurteilung von zusätzlichem Betreuungsbedarf wird von dem individuellen Bedarf der Person ausgegangen. Bei der Einführung des Kriterienkatalogs wurde

zugrunde gelegt, dass bei einem über den Personalschlüssel 1:9 hinausgehenden individuellen Unterstützungsbedarf ein Ausgleich innerhalb der Werkstatt nicht mehr möglich ist und ein Personalmehrbedarf erforderlich wird. Die Fallgruppe A bildet den Personalschlüssel 1:8,9 bis 1:5, die Fallgruppe B den Personalschlüssel 1:4,9 bis 1:3 und die Fallgruppe C den Personalschlüssel 1:2,9 bis 1:1 ab.

Die Aufwendungen für Personal- und Sachkosten aufgrund eines anerkannten Personalmehrbedarfs werden in Form von pauschalieren Vergütungszuschlägen, gestaffelt nach den Fallgruppen A, B und C, abgegolten. Die Vergütungszuschläge werden im Rahmen von Entgeltverhandlungen mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege vereinbart. Aktuell betragen diese kalendertäglich:

Fallgruppe	Höhe
A	7,47 € kalendertäglich (im Jahr: 2.726,55 €)
B	20,74 € kalendertäglich (im Jahr: 7.570,10 €)
C	51,97 € kalendertäglich (im Jahr: 18.969,05 €)

Tabelle 1: Vergütungszuschläge Personalmehrbedarfsgruppen

Die Abrechnung der Vergütungszuschläge erfolgt im Rahmen der jährlichen Betriebskostenabrechnungen der WfbM. Die Refinanzierung beginnt ab dem Tag der Fachausschusssitzung, an dem der zusätzliche Personalmehrbedarf anerkannt worden ist, frühestens jedoch ab Werkstattaufnahme. Die Dauer der Refinanzierung richtet sich nach der Dauer der Anerkennung des Personalmehrbedarfs.

Die Werkstattträger müssen der jährlichen Betriebskostenabrechnung eine schriftliche Erklärung beifügen, dass die in der WVO vorgegebenen Personalschlüssel erfüllt und die Mittel der Vergütungszuschläge zweckentsprechend eingesetzt werden. Mit dieser Erklärung ist außerdem schriftlich zu bestätigen, dass für alle Personen, für die Vergütungszuschläge gem. § 10 Abs. 2 der WVO abgerechnet werden, im Einzelfall eine entsprechende, gültige Anerkennung vorliegt.

In den Jahren 2009 bis 2011 erfolgte eine stichpunktartige Überprüfung des notwendigen Personalmehrbedarfs unter Einbeziehung des MPD in nahezu allen Werkstätten. Schwerpunkt der Überprüfung war die Prüfung der Plausibilität der erstellten Kriterienkataloge. Rd. 70 % der überprüften Kriterienkataloge waren schlüssig dargestellt. Dem gegenüber standen 6 %, in denen nach Überprüfung eine Herabstufung der Fallgruppe erfolgte. In 23 % der überprüften Fälle war eine Überarbeitung und Aktualisierung des Kriterienkataloges notwendig.

Darüber hinaus ist die Verwaltung im Rahmen von Qualitätsprüfungen befugt, die fachgerechte Umsetzung der Betreuung und Pflege von Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf in den Werkstätten zu überprüfen. Um diese Prüfungen zu intensivieren, wird im Laufe des Jahres 2015 eine auf zunächst zwei Jahre befristete Stelle eingerichtet, deren Aufgabenschwerpunkt es sein wird, regelmäßige Prüfungen durch die Regionalabteilungen zu koordinieren, die Ergebnisse zu analysieren und daraus Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

3. Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den rheinischen WfbM

In den letzten Jahren ist die Gesamtbeschäftigtenzahl in den rheinischen WfbM weiter gestiegen. Im Zeitraum 2009 bis 2013 stieg diese Zahl von 31.436 Beschäftigten in 2009 um 3.224 auf 34.660 Beschäftigte in 2013 (Steigerung um 10,26 %). Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Beschäftigten mit einem Personalmehrbedarf von 7.968 (2009) um 1.192 auf 9.160 Personen (2013) – eine Steigerung um 14,96 %.



Grafik 1: Entwicklung der Beschäftigten in den rheinischen WfbM

Das Verhältnis zwischen der Gesamtbeschäftigtenzahl und der Beschäftigten mit einem zusätzlich finanzierten Personalmehrbedarf stieg im Betrachtungszeitraum nur geringfügig: Während 2009 bei 25,35 % aller Beschäftigten ein Personalmehrbedarf anerkannt wurde, lag dieser Wert in 2013 bei 26,43 %.

Innerhalb der Beschäftigtengruppe, für die ein Personalmehrbedarf bewilligt wurde, ist eine Verschiebung der Verteilung der drei Fallgruppen zugunsten der Fallgruppe C festzustellen (vgl. Tab. 2). 2009 lag dessen Anteil noch bei 37,56 %, 2013 bei 39,94 %. Die Entwicklung der Fallgruppe B ist ebenfalls leicht ansteigend: 2013 lag dessen Anteil bei 33,37 % (+ 0,53 % zu 2009). Entsprechend sank der Anteil der Fallgruppe A von 2009 um rd. 3 % auf nunmehr 26,69 % in 2013.

Beschäftigte mit zusätzlichem Personalbedarf				
Jahr	gesamt absolut	Fallgruppe A prozentual	Fallgruppe B prozentual	Fallgruppe C prozentual
2009	7.968	29,60	32,84	37,56
2010	8.112	28,51	32,93	38,56
2011	8.289	27,30	32,91	39,79
2012	9.083	27,73	33,00	39,27
2013	9.160	26,69	33,37	39,94

Tabelle 2: Prozentuale Verteilung zusätzlicher Personalbedarf nach Fallgruppen

Analog zu der beschriebenen Entwicklung innerhalb der Beschäftigtengruppe, für die ein zusätzlicher Personalbedarf finanziert wurde, veränderte sich im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2013 der Anteil je Fallgruppe an der Gesamtbeschäftigtenzahl. In 2013 wurde für 7,05 % aller Beschäftigten die Fallgruppe A (Entwicklung: sinkend), 8,82 % aller Beschäftigten die Fallgruppe B (Entwicklung: leicht steigend), und für 10,56 % aller Beschäftigten die Fallgruppe C (Entwicklung: leicht steigend), bewilligt.

Anteil Beschäftigte mit zusätzlichem Personalbedarf				
Jahr	Beschäftigte gesamt (absolut)	Fallgruppe A prozentual	Fallgruppe B prozentual	Fallgruppe C prozentual
2009	31.436	7,50	8,32	9,52
2010	32.423	7,13	8,24	9,65
2011	33.201	6,82	8,22	9,93
2012	34.088	7,39	8,79	10,46
2013	34.660	7,05	8,82	10,56

Tabelle 3: Prozentualer Anteil der Fallgruppen an der Gesamtbeschäftigtenzahl

Die Kostenentwicklung im Bereich der Refinanzierung des zusätzlichen Personalbedarfs ist im Zeitraum von 2009 bis 2013 um 21 % gestiegen. 2013 betragen die Gesamtkosten 96.146.156 €. Die Steigerung der Kosten ist mit 15 % vor allem auf den Anstieg der Beschäftigtenzahlen zurückzuführen. Weitere Faktoren, welche die Kostenentwicklung beeinflussen, sind die Erhöhung der Entgelte mit rd. 2 % sowie die oben beschriebene Verschiebung der Verteilung der drei Fallgruppen zu Gunsten höherer zusätzlicher Personalbedarfe der Fallgruppen B und C mit rd. 4 %.

4. Kriterienkatalog

In den rheinischen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen wird der Umfang eines ggf. notwendigen Personalmehrbedarfs gemäß § 10 Abs. 2 der WVO anhand des sogenannten Kriterienkataloges ermittelt. Dieser wurde im Jahre 2004 gemeinsam mit den rheinischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege entwickelt.

Im bisher verwandten Kriterienkatalog wurden die dargestellten Betreuungsaufwände vom LVR-Fallmanagement auf ihre Nachvollziehbarkeit und Plausibilität geprüft. Hierbei kam es in der Vergangenheit oft zu Unklarheiten, die nur durch zeitaufwendiges Nachfragen beim Ersteller geklärt werden konnten. Beispielsweise wurden notwendige inhaltliche Angaben nicht oder nur unvollständig vorgenommen.

Aus diesem Grunde wurde mit der Rahmenvereinbarung II für 2012 bis 2014 (Abschluss Nov. 2011) zu den Teilhabeleistungen in Werkstätten vereinbart, das bestehende System zur Finanzierung des zusätzlichen Personalbedarfs zu überprüfen und unter fachlichen und finanziellen Aspekten weiter zu entwickeln. Das Ziel war eine fachlich-inhaltliche Weiterentwicklung des Kriterienkatalogs verbunden mit der Überprüfung des formalen Feststellungsverfahrens eines individuell zusätzlich erforderlichen Betreuungsaufwandes.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der rheinischen Werkstätten und des LVR hat den Kriterienkatalog aufgrund der oben dargestellten Erfahrungen der Anwender/Anwenderinnen sowie den Ergebnissen der stichprobenartigen Überprüfung in den Jahren 2009 bis 2011 inhaltlich deutlich weiter entwickelt. Bisher wurde mit dem Kriterienkatalog ein Unterstützungsbedarf aus der Beschreibung des Zustandsbildes abgeleitet. Künftig werden auf Grundlage des aktuellen Zustandsbildes zu erreichende Zielsetzungen formuliert und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen dargestellt. Damit legt der neu entwickelte Kriterienkatalog einen Fokus auf die Prozess- und Strukturqualität. Somit wird auch den unterschiedlichen Bedarfen von Menschen mit geistiger und psychischer Behinderung in einem höheren Maße Rechnung getragen.

Mit Hilfe des überarbeiteten Kriterienkataloges wird der individuell vorliegende Betreuungsbedarf in den Bereichen

- Mobilität
- Essen und Trinken
- Sauberkeit, Hygiene und Toilettengänge
- medizinisch-pflegerischer Aufwand
- Orientierung
- Kommunikation
- Sozialverhalten
- Verhalten am Arbeitsplatz

beschrieben und es werden Zielsetzungen formuliert und erforderliche Maßnahmen abgeleitet. Unterschieden wird zwischen Erhaltungszielen im Rahmen der Grundversorgung und Förderzielen im Sinne der Eingliederungsplanung.

Damit leitet sich der Personalmehrbedarf aus den zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen ab. Je nach zeitlichem Umfang erfolgt eine Zuordnung in eine der drei Fallgruppen A, B oder C, für die das pauschalierte Entgelt vereinbart ist.

Die Beratung des notwendigen Personalmehrbedarfs erfolgt nach vorheriger Prüfung des LVR-Fallmanagements in einer Sitzung des Fachausschusses. Der Bewilligungszeitraum wird individuell festgelegt, kann aber längstens einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen. Mit Ablauf des Bewilligungszeitraumes erfolgt eine Zielüberprüfung.

Ein Ziel der aktuellen Rahmenvereinbarung mit der Freien Wohlfahrtspflege ist die Festlegung einheitlicher Qualitätskriterien für die Förderplanung in den rheinischen Werkstätten. Sobald einheitliche Qualitätskriterien für die Förderung mit der Freien Wohlfahrtspflege abgestimmt sind, ist bei Vorlage des Kriterienkatalogs ein aktueller Förderplan beizufügen. Aufbauend auf dieser grundlegenden individuellen Förderplanung stellt der Kriterienkatalog ein Bedarfsfeststellungsinstrument für einen zusätzlichen Betreuungsbedarf dar.

5. Verfahren zur Einführung des überarbeiteten Kriterienkatalogs

Neben der im Fokus stehenden inhaltlichen Änderung wurde der Kriterienkatalog vom Excel-Format in die Benutzeroberfläche des lip-Standards übertragen. Die Anwendung erfolgt unmittelbar über das Internet auf einem LVR-eigenen Server. Damit wird ein späterer Zugriff auf die von der Benutzerin/dem Benutzer selbst erstellten Dokumente und somit eine weitere Bearbeitung ermöglicht.

Um konkrete, praxisbezogene Erfahrungen mit dem überarbeiteten Kriterienkatalog und dem internetbasierten Anwendungsverfahren zu sammeln, wird dieser in einer Pilotphase in der Zeit vom 01. Mai 2015 bis 31. Oktober 2015 in sechs Werkstätten für behinderte Menschen erprobt, die vor allem unter den Aspekten unterschiedlicher Behinderungsarten und Anzahl der Beschäftigten einen exemplarischen Querschnitt aller rheinischen Werkstätten darstellen (Nordeifelwerkstätten, Franz Sales Werkstätten, Hephata Werkstätten, Lebenshilfe Werkstätten Leverkusen/ Rhein-Berg, WFB Hemmerden, Gemeinnützige Werkstätten Neuss).

LVR-seitig werden über einen Auswertungsbogen die gewonnenen Erkenntnisse mit dem neu entwickelten Kriterienkatalog in der Pilotphase gesammelt und ausgewertet. Flankierend sind Erfahrungsaustausche sowohl zwischen dem LVR-Fallmanagement als auch mit den Anwendern/Anwenderinnen in den Werkstätten während und zum Ende der Pilotphase vorgesehen. Die Erkenntnisse werden in der Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern/Vertreterinnen der rheinischen WfbM und des LVR bewertet. Aufbauend auf der Analyse der Ergebnisse wird eine flächendeckende Einführung des neuen Kriterienkataloges geprüft.

In Vertretung

LEWANDROWSKI