

# Höhere Kommunalverbände

in der

# Bundesrepublik Deutschland

TOP 7.2.1

**Arbeitsausschusssitzung der Höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik Deutschland am 11. und 12. Oktober 2004 in München**

**Verband:** Landschaftsverband Rheinland

**Berichterstatter:** Landesrätin Hoffmann-Badache

**Thema:** Strategien zur Umsteuerung von stationären zu ambulanten Hilfen

Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft:

Landschaftsverband Rheinland, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Kommunalverband Ruhrgebiet, Landesverband Lippe, Bezirk Oberbayern, Bezirk Niederbayern, Bezirk Oberpfalz, Bezirk Oberfranken, Bezirk Mittelfranken, Bezirk Unterfranken, Bezirk Schwaben, Landeswohlfahrtsverband Hessen, Bezirksverband Pfalz, Ostfriesische Landschaft, Landeswohlfahrtsverband Baden, Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landeswohlfahrtsverband Sachsen, Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern

## Steuerungsmöglichkeiten des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe zur wirtschaftlichen und fachgerechten Leistungserbringung in der Eingliederungshilfe

Unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Mitteln ist insbesondere die aktive Steuerung der Leistungserbringung für den überörtlichen Träger der Sozialhilfe eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft. Diese Steuerung darf jedoch nicht nur unter Kostenaspekten gesehen werden; sie muss – unter Ausfüllung des gesetzlichen Auftrages – vielmehr auch den fachlichen Anforderungen an die Hilfe für Menschen mit Behinderungen standhalten und dem Sicherstellungsauftrag für die notwendigen Hilfen im Einzelfall gegenüber den Menschen mit Behinderung Rechnung tragen.

Für das Rheinland soll nachfolgend dargestellt werden, wie ein solcher Steuerungsprozess durch den Leistungsträger initiiert werden kann.

### **1. Bisherige Verfahrensweisen**

Im Bereich der Hilfgewährung im Einzelfall (Einzelfallhilfe) wurde überwiegend auf Anträge zur Heimunterbringung reagiert. Alternativen im Einzelfall, wie z. B. ambulante Hilfen, wurden in der Regel nicht geprüft, da diese nicht oder nicht in adäquater Form vorhanden waren. Die Steuerungstätigkeit des Leistungsträgers beschränkte sich auf die Planung von Angeboten (Plätze in Wohnheimen) und die Vereinbarung von Heimentgelten. Erfolgreiche Steuerung in diesem Rahmen ist, Steigerungsraten für Heimentgelte zu vereinbaren, die unterhalb von Lohnkostensteigerungen nach BAT und den ermittelten Sachkostensteigerungen liegen. Doch diese begrenzte Steuerung hat in der Vergangenheit nicht verhindern können, dass die Zahl der Heimbetreuungen und die Zahl der Plätze in Wohnheimen stetig gestiegen ist, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Kostenentwicklung.

### **2. Allgemeine Faktoren und Ziele aktiver Steuerung**

Es ist unter allen Beteiligten unbestritten, dass die Zahl der Menschen mit Behinderung, die Hilfen nach SGB XII/BSHG benötigen, in den nächsten Jahren weiterhin überproportional ansteigen wird.

In der fachlichen Diskussion ist allerdings ebenfalls unbestritten, dass die Zahl der Menschen mit Behinderung, die selbstständig mit ambulanter Betreuung und somit außerhalb von Heimen leben könnten, weitaus größer ist als die Zahl derjenigen, die dies derzeit bereits praktizieren. Dies gilt nicht nur für Menschen mit psychischen oder körperlichen Behinderungen, sondern auch für die größte Gruppe der Bewohner und Bewohnerinnen von Heimen, nämlich für die Menschen mit geistiger Behinderung. Auf Basis der Einstufung in Leistungstypen, die von den Einrichtungen selbst vorgenommen wurden, kann für das Rheinland die Hypothese aufgestellt werden, dass ca. 30 % der Menschen mit geistiger Behinderung, die derzeit in Heimen leben, auch mit ambulanter Unterstützung selbstständig leben könnten. In absoluten Zahlen ausgedrückt heißt das: im Rheinland könnten ca. 4.500 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit geistiger Behinderung die Wohnheime verlassen, wenn bedarfsgerechte Alternativen bereitstehen.

Gleichzeitig ist unbestritten, dass auch in Zukunft eine große Zahl von Menschen mit Behinderungen so intensive Betreuungsbedarfe haben wird, dass diese am besten und effizientesten im Rahmen einer Heimbetreuung sichergestellt werden können.

Menschen, die das Heim verlassen, um eigenständig mit ambulanter Betreuung zu leben, schaffen Kapazitäten für die Menschen, die erstmals Hilfen zum Wohnen nachfragen und für die das Heim das adäquate Angebot ist. Darüber hinaus frei werdende Platzkapazitäten in Heimen können abgebaut werden.

Im Durchschnitt ist davon auszugehen, dass im Rheinland die Kosten für ambulante Betreuung einschließlich der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht mehr als die Hälfte der Kosten der Heimunterbringung betragen.

Menschen mit Behinderungen, die erstmals Hilfen zum Wohnen nachfragen, sollten bevorzugt ambulante Hilfen angeboten werden.

Um die genannten Zielsetzungen zu erreichen, ist eine aktive Steuerung durch den Leistungsträger erforderlich. Die hierdurch erzielbaren Einsparpotenziale können erheblich über der Summe aller rechtlich möglichen Einnahmen des Sozialhilfeträgers liegen.

### **3. Wie kann aktive Steuerung umgesetzt werden?**

#### **3.1 Steuerung im Einzelfall**

##### **a) Individuelle Hilfeplanung**

Die Steuerung muss ansetzen am individuellen Hilfebedarf im Einzelfall. Dies erfordert eine individuelle Hilfeplanung nach einem standardisierten Modell. Der LVR hat hierzu für das Rheinland auf der Basis bereits anderswo gesammelter Erfahrungen ein individuelles Hilfeplanverfahren entwickelt. Es ist verbindlich für jeden neuen Leistungsantrag für Hilfen zum Wohnen und wird in jedem Einzelfall kontinuierlich fortgeschrieben. Ziel ist es darüber hinaus, dass für alle ca. 23.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner im Laufe von maximal 2 Jahren dem Leistungsträger ein individueller Hilfeplan zur Prüfung vorgelegt wird. Hilfepläne sind von nun an notwendige Voraussetzung zur Bewilligung von Anträgen und Folgeanträgen für alle Hilfen zum Wohnen. Auf diese Weise gelingt es auch, die Betroffenen selber vielmehr in das Geschehen einzubeziehen.

Zu einer Prüfung der Hilfepläne im Sinne der unter 2. genannten Ziele ist es erforderlich, dass der überörtliche Träger der Sozialhilfe selber die Fachlichkeit besitzt, die Hilfepläne zu beurteilen, um ggf. Alternativen zur vorgeschlagenen Hilfeart, quantitativer und qualitativer Art aufzeigen zu können. Es ist somit notwendige Voraussetzung, dass diese Prüfung durch den Leistungsträger selbst durchgeführt wird. Die Delegation von Bearbeitung in diesem Sinne ist aus Sicht des LVR nicht zielführend.

Um die erforderliche Fachlichkeit zu gewährleisten, hat der LVR als überörtlicher Träger der Sozialhilfe einen eigenen multiprofessionellen, medizinisch-psychozialen Fachdienst (MPD) eingerichtet, der vorrangig aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besteht, die über langjährige Erfahrung in der Arbeit mit Menschen mit Behinderung verfügen. Die Hauptfunktionen dieses Fachdienstes bestehen darin, zum einen durch geeignete Maßnahmen, wie z.B. interne Fortbildung, das generelle fachliche Niveau der Sachbearbeitung zu optimieren und zum anderen Entscheidungshilfen in Einzelfällen zu geben sowie Prüfungen der Leistungsangebote vor Ort vorzunehmen.

b) Hilfeplankonferenzen

Steuerung ist vor allem dann effektiv und effizient, wenn sie regional erfolgt. Der LVR plant deshalb, unter seiner Federführung vor Ort sog. Hilfeplankonferenzen einzuführen, an denen die Leistungsanbieter, der örtliche Träger der Sozialhilfe und die Betroffenen selber oder ihre Vertreter beteiligt werden. Der im Hilfeplan angegebene Bedarf soll hier auf Plausibilität geprüft und die Leistungserbringung organisiert werden. Leistungsträger und Leistungserbringer stellen sich hier dem (kritischen) Diskurs. Insbesondere Anträge auf stationäres Wohnen sollen kritisch hinterfragt werden. Ergebnisse von Hilfeplankonferenzen bieten darüber hinaus eine wichtige Grundlage für regionale Sozialplanung.

c) Fachleistungsstundensystem

Der LVR hat zur Finanzierung der ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe zum selbständigen Wohnen ein Fachleistungsstundensystem eingeführt. Für jeden Leistungsberechtigten wird auf Basis der individuellen Hilfeplanung ein individuelles Jahresbudget an Fachleistungsstunden bewilligt. Finanziert wird eine Fachleistungsstunde nur dann, wenn die erbrachte Leistung durch den behinderten Menschen quittiert wird. Auf diese Weise wird eine kontinuierliche Steuerung der Assistenzleistungen durch die Leistungsberechtigten ermöglicht.

Der LVR finanziert einen pauschalen Festbetrag pro Fachleistungsstunde von rheinlandweit derzeit 46,10 € auf der Basis einer Leistungsvereinbarung mit überprüfba- ren Qualitätsstandards.

### 3.2 Steuerung der strukturellen Weiterentwicklung

Zukünftig leitet sich Planung ab aus der Vielzahl der individuell artikulierten Hilfebedarfe, wie sie über die Hilfepläne in den Hilfeplankonferenzen dargelegt werden. Die bisherige Angebotsorientierung der Planung wird durch die Orientierung an der Nachfrage, am Unterstützungsbedarf, ersetzt.

Gleichzeitig ist es Ziel, die Strukturen der vorhandenen Heime mit ihren über 23.000 Heimplätzen zu überprüfen und dabei auch im Einzelfall nachzufragen, welche Heimbewohnerinnen und Heimbewohner alternativ selbstständig mit ambulanter Unterstützung leben können. Auf der Basis der Zuordnung der behinderten Menschen zu Leistungstypen und Hilfebedarfsgruppen in den Einrichtungen wird der LVR ein Konzept zur Struktur- und Qualitätsprüfung der Einrichtungen entwickeln. Dies wird vor allem eine Aufgabe des medizinisch-psychozialen Fachdienstes (MPD) des LVR sein.

Schon seit dem Jahr 2000 hat der Landschaftsverband Rheinland die Planung neuer Wohneinrichtungen nicht mehr unterstützt. Derzeit gehen nur noch Einrichtungen in Betrieb, die bereits vor dem Jahr 2000 in der Planung abgestimmt und bewilligt waren. Diese Form der Steuerung hat dazu beigetragen, dass sich in den letzten vier Jahren die Zuwachsraten in stationären Wohneinrichtungen mehr als halbiert haben. Die Kostenentwicklung der Eingliederungshilfe beim LVR wurde rein rechnerisch um insgesamt über 200 Mio. Euro reduziert.

Eine Reduzierung von stationären Plätzen zum Wohnen kann jedoch aus den o. g. Gründen letztendlich nur dann dauerhaft erfolgen, wenn für jeden einzelnen betroffenen Menschen tatsächlich die ambulanten Alternativen im individuell erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen. Dies setzt voraus, dass die nötigen ambulanten Hilfen auch tatsächlich gewährt werden können. Hierzu ist es nach Auffassung des Landschaftsverbandes Rheinland erforderlich, den gesamten Hilfebedarf von behinderten

Menschen, die selbstständig leben, zu erfassen. Dazu gehört auch, dass sich Beschäftigungsangebote vor allem in Werkstätten bedarfsorientiert weiter entwickeln (Voll- und Teilzeit), und dass geeignete Freizeit- und Beratungsangebote für die Betroffenen und ihre Familien zur Verfügung stehen.

#### 4. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Die oben beschriebenen Steuerungsaktivitäten setzen voraus, dass der Leistungsträger selbst diese im Hinblick auf Qualität und Quantität realisieren kann und sich entsprechend strukturiert. Eine Case-Management zur Steuerung im Einzelfall ist erforderlich. Damit ändern sich die qualitativen Anforderungen an Verwaltungshandeln erheblich. Auch hinsichtlich der quantitativen Anforderungen sind entsprechende Prioritäten zu setzen. Dazu folgende einfache Modellrechnung: Die Personalkosten für einen Arbeitsplatz in der Sachbearbeitung sind dann refinanziert, wenn es der Person gelingt, drei Heimplätze auf Dauer abzubauen.

Durch die Einführung des Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nach kaufmännischen Gesichtspunkten (NKF) werden weitere notwendige Rahmenbedingungen und Grundlagen geschaffen. Die wesentlichen Strukturelemente von NKF sind in diesem Zusammenhang::

- Zusammenfassung von Leistungen in Produkten
- periodengerechte Buchung von Zahlungsvorgängen im Rahmen der doppelten Buchführung
- Budgetierung der bereitgestellten personellen und sachlichen Ressourcen nach Aufgabenbereichen
- Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität als Steuerungsinstrumente
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen

Um die aufgezeigten Möglichkeiten zu einer aktiven Steuerung durch den Leistungsträger tatsächlich umzusetzen ist jedoch eine wesentliche Rahmenbedingung unverzichtbar:

**Alle erforderlichen Hilfen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen müssen aus der Hand des Landschaftsverbandes Rheinland selbst kommen („Hilfen aus einer Hand“).**

Dies ist aktuell in NRW bis zum Ende des Jahres 2007 zumindest weitestgehend der Fall.

Im Sinne einer aktiven Steuerung und Kostenreduzierung sind derzeit beim Landschaftsverband Rheinland weitreichende strukturelle, organisatorische und verfahrensmäßige Änderungen zum Teil bereits umgesetzt oder befinden sich im Planungs- oder Beratungsverfahren. Unsere ersten Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Anstrengungen Erfolg versprechend sind.

#### **Beratungsvorschlag:**

Austausch über die Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen zu Steuerung und Fallmanagement, Beratung über weitere Möglichkeiten und Ideen zur Steuerung.