

Vorlage-Nr. 13/805

öffentlich

Datum: 15.10.2010
Dienststelle: Stabsstelle 70.30
Bearbeitung: Dr. Schuldes

Sozialausschuss	09.11.2010	empfehlender Beschluss
Finanz- und Wirtschaftsausschuss	25.11.2010	empfehlender Beschluss
Landschaftsausschuss	03.12.2010	Beschluss

Tagesordnungspunkt:

Externe Begutachtungen bei Neuanträgen auf Leistungen des ambulant betreuten Wohnens von Menschen mit seelischer Behinderung

Beschlussvorschlag:

"Alle Menschen mit seelischer Behinderung, die in der Zeit vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2011 erstmalig einen Antrag auf ambulante Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen stellen, werden nach den in der Vorlage Nr. 13/805 beschriebenen Modalitäten fachärztlich begutachtet."

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: € 300.000 /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 ja	

In Vertretung

H ö t t e

Begründung der Vorlage Nr. 13/805

1. Ausgangslage

Seit der befristeten Zuständigkeitsverlagerung für ambulante Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen von Menschen mit Behinderung auf die überörtlichen Träger der Sozialhilfe im Lande NRW am 01.07.2003 ist ein stetiger Anstieg der Fallzahlen insbesondere in der Gruppe der Menschen mit einer wesentlichen seelischen Behinderung zu verzeichnen.

So hat sich die Anzahl der bewilligten Anträge auf Leistungen des ambulant betreuten Wohnens im Einzugsgebiet des LVR vom 31.12.2008 bis zum 31.12.2009 insgesamt um 2.520 von 18.930 auf 21.450 erhöht; der Anteil der Menschen mit einer seelischen Behinderung, bezogen auf die Gesamtheit der ambulant betreuten Menschen mit Behinderungen, lag bei rd. 78 %.

Diesem Anstieg der Fallzahlen entspricht ein Anstieg der Kosten für ambulante Wohnhilfen um fast 39 Millionen Euro im Laufe von 12 Monaten, d.h. um 24%.

Aktuell wird der jährliche Anstieg der Zahl der Menschen, die Wohnhilfen im Rahmen der Eingliederungshilfen in Anspruch nehmen, auf 2.200 geschätzt. Diese Zahl stellt jedoch einen Saldo aus „Neuanträgen“ und „Abgängen“, d.h. Beendigungen von Leistungsbeziehungen, dar. Die Zahl der Menschen, die in 2009 erstmals ambulante Wohnhilfen in Anspruch genommen haben, lag bei rd. 4.000 (Neuanträge rd. 4.000, Abgänge rd. 1.480, im Saldo 2.520), davon 3.120 (78 %) Menschen mit einer seelischen Behinderung.

2. Ergebnisse der „Externen Begutachtungsaktion 2008“

Im Juni 2008 sollten unter der Federführung des Medizinisch psychosozialen Fachdienstes beim LVR (MPD) insgesamt 150 vorwiegend seelisch behinderte Leistungssuchende extern fachärztlich begutachtet werden.

Aus unterschiedlichsten Gründen, wie beispielsweise Akuterkrankung, fehlender Mobilität, Unzumutbarkeit oder fehlender Mitwirkung, konnten nur 120 Begutachtungen in den zuvor ausgewählten 24 über das Rheinland verteilten nervenärztlichen Praxen durchgeführt werden. Dies entsprach einer Ausfallquote von 20%.

Als Hauptergebnis der Untersuchung war festzustellen, dass die externen Gutachter/innen bei fast 96% der begutachteten Personen (115 Anträge) eine zumindest drohende wesentliche körperliche, geistige oder seelische Behinderung im Sinne des § 53 SGB XII in Verbindung mit § 2 SGB IX und der Eingliederungshilfe-Verordnung attestierten. In 5 Fällen wurde das Vorliegen einer solchen (zumindest drohenden) wesentlichen Behinderung verneint.

Allerdings blieb fest zu halten, dass in einer nicht unerheblichen Anzahl der Fälle (fast 25%) durch die Gutachter/innen zwar eine zumindest drohende wesentliche seelische Behinderung festgestellt wurde, jedoch gleichzeitig vermerkt wurde, dass

dringend Leistungen aus dem SGB V – Spektrum erforderlich seien, um den Eintritt oder die Verschlimmerung der Behinderung zu verhindern. Teilweise wurde explizit darauf hin gewiesen, dass Eingliederungshilfen aus fachlicher Sicht erforderlich seien, um notwendige Leistungen der Krankenversicherung, die bislang noch gar nicht oder in nicht ausreichendem Maße in Anspruch genommen worden waren, überhaupt erst zu ermöglichen.

Rechnet man zu dieser Gruppe von 29 Personen mit einer („lediglich“) drohenden seelischen Behinderung die 5 Personen, bei denen keine wesentliche Behinderung fest gestellt werden konnte, und die 19 Personen, die eine Teilnahme an der Begutachtung verweigert hatten, hinzu, so ergibt sich letztlich eine Untergruppe von insgesamt 53 Personen, **also 35% von insg. 150 Personen**, bei denen keine wesentliche Behinderung im Sinne des § 53 SGB XII i.V. mit § 2 SGB IX eindeutig nachgewiesen werden konnte.

3. Voraussetzungen und Grundlagen für die externen Begutachtungen

3a) Einheitliches Begutachtungsinstrument

Um eine einheitliche Datenerhebung und Bewertung durch die externen Gutachter/innen sicher zu stellen, wird den fachärztlichen Begutachtungen das Formular „Amtsärztliche/fachärztliche Stellungnahme im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII/BVG“ des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen zugrunde gelegt.

Das in Hessen seit mehreren Jahren gut eingeführte Instrument wurde aufgrund seiner ICF-Basierung und seiner Gesamtplanorientierung im Hinblick auf durchgeführte bzw. erforderliche Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II – XII ausgewählt.

3b) Auswahl der externen Gutachter

Grundsätzlich hat sich der Rückgriff auf den Gutachterpool des LVR-Fachbereichs 62 bei der Begutachtungsaktion 2008 bewährt. Allerdings haben regional unterschiedlich viele Gutachter/innen ihre Bereitschaft zur Teilnahme erklärt mit teilweise erheblichen Unterschieden in den jeweiligen Leistungskapazitäten (3 – 30 Gutachten pro Praxis). Bei einem zukünftig wesentlich höheren Bedarf an externen Gutachten (voraussichtlich 70 bis 80 pro Monat, vgl. 5.) muss der Gutachterstamm im Vorfeld der ab 01.01.2011 geplanten externen Begutachtungen unbedingt erweitert werden.

Ziele müssen dabei, neben einer Erweiterung der Kapazität insgesamt, vor allem die Sicherstellung einer möglichst wohnortnahen Möglichkeit zur Begutachtung für alle Leistungssuchenden und die Vermeidung von „Engpässen“ auf Seiten der beteiligten Gutachter/innen sein.

3c) Vergütungspraxis

Im Rahmen der Begutachtungsaktion 2008 wurde die Erstellung eines Formulargutachtens incl. persönlicher Untersuchung der Probanden pauschal mit 250.- Euro (ggf. plus Umsatzsteuer) vergütet. Die Fahrtkostenentschädigung der Probanden orientierte sich an den Vorgaben des JVEG (ÖPNV oder 0,25 Euro / km).

Vergleicht man den gutachterlichen Zeitaufwand für das LWV- Formulargutachten

mit dem im Schwerbehindertenrecht üblichen Formulargutachten so ist ein deutlich höherer Zeitaufwand zur Feststellung einer wesentlichen Behinderung nach dem SGB XII als zur Festsetzung eines GdB nach dem Schwerbehindertenrecht erforderlich.

Das Formulargutachten im Schwerbehindertenrecht wird nach einer Vorgabe des MAGS NRW pauschal mit 150,- Euro oder bei höherem Aufwand mit 60,- Euro pro Std. plus Nebenkosten vergütet.

Im Bereich des OEG hingegen gibt es keine Pauschalvergütung. Es handelt sich hier um oftmals zeitaufwändige Kausalitätsgutachten mit Stundensätzen von Netto rd. 85,- Euro plus Nebenkosten und einem Aufwand von 3 Stunden und mehr.

Die Vergütungspauschale von 250,- Euro pro Gutachten (ggf. plus Umsatzsteuer) erscheint somit aus fachlicher Sicht angemessen und sollte beibehalten werden. Bei einer geringeren Honorierung dürfte es ausgesprochen schwierig werden, noch in ausreichendem Maße geeignete Fachgutachter/innen zu rekrutieren.

3d) Schulungsbedarf

Bereits bei der Durchführung der externen Begutachtungsaktion wurde deutlich, dass ein Großteil der beteiligten Psychiater/innen nicht über ausreichende Informationen im Sozialhilferecht und über das dem Gutachtenformular und dem IHP 3 gleichermaßen zugrunde liegende bio-psycho-soziale Modell der ICF verfügt.

Allen beteiligten Gutachter/innen sollten deswegen der IHP 3 nebst Handbuch (LVR), die deutsche Fassung der ICF (DIMDI) und die Praxisleitfäden 1-3 (BAR) zur Verfügung gestellt werden. Diese Unterlagen werden elektronisch zur Verfügung gestellt, so dass hierfür keine Kosten entstehen.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, in regelmäßigen Abständen ein Forum für einen Erfahrungs- und Informationsaustausch (MPD) anzubieten.

3e) Durchführung

Ab dem 01.01.2011 werden alle in den Fachbereichen 72 und 73 eingehenden vollständigen Neuanträge auf Leistungen des ambulant betreuten Wohnens von Menschen mit einer seelischer Behinderung den Fachärzten/innen für Psychiatrie des MPD hinsichtlich der Zugehörigkeit zur leistungsberechtigten Personengruppe zur Vorprüfung vorgelegt.

Erforderliche Antragsunterlagen sind zumindest ein Sozialhilfegrundertrag, eine fachärztliche Stellungnahme und ein aussagekräftiger Hilfeplan ggf. mit Berichten über erfolgte (Krankenhaus-) Behandlungen und Rehabilitationsmaßnahmen. In allen anderen Fällen („unklaren“ und „potentiell strittigen“) wird die zuständige Fachabteilung auf Empfehlung des MPD eine externe fachärztliche Begutachtung in einer der zuvor benannten Gutachtenpraxen in Wohnortnähe der Antragsteller/innen veranlassen.

Die bedarfsbegründenden Unterlagen werden diesen externen Gutachtern zwecks Feststellung der wesentlichen Behinderung und der Klärung des leistungsrechtlichen Bedarfs zugeleitet. Liegt nach fachlicher Einschätzung der Fachärzte/innen des MPD aufgrund der eingereichten Unterlagen eine wesentliche Beeinträchtigung der Teilhabe durch eine seelische Behinderung infolge einer der in § 3 EHVO genannten seelischen Störungen vor, kann auf eine externe Begutachtung verzichtet werden.

4. Ziel der externen Begutachtung bei Neuanträgen auf ambulante Wohnhilfen

Ziel der externen Begutachtungen ist die Beurteilung der funktionalen Gesundheit der Antragsteller/innen und deren Auswirkung auf Aktivitäten und Möglichkeiten der Teilhabe. Daraus ergibt sich auf der Basis der Sozialgesetzbücher die Feststellung der wesentlichen Behinderung und eine Empfehlung zum Leistungsbedarf.

In diesem Zusammenhang ist es selbstverständlich, dass die externen fachärztlichen Begutachtungen nicht darauf abzielen, leistungsberechtigten Personen erforderliche Teilhabeleistungen vorzuenthalten. Durch den Aufbau des LWV- Formulargutachtens (ICF- Grundlage und Gesamtplanorientierung) wird vielmehr die Bedarfsermittlung unterstützt und die Hilfeplanung durch eine weitere - unabhängige - fachärztliche Perspektive ergänzt, soweit eine Behinderung im Sinne des SGB XII vorliegt.

Ein weiteres Ziel der geplanten externen fachärztlichen Begutachtungen besteht also auch darin, im Sinne einer Gesamtplanung beispielsweise sinnvolle psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und auf dieser Basis entsprechende (vorrangige) Leistungen aus dem SGB V - Spektrum einzufordern. Allein durch die Sicherstellung einer adäquaten Krankenbehandlung ist davon auszugehen, dass sich der durch die zugrunde liegende seelische Störung bedingte Hilfebedarf verringert und die Erfolgsaussichten einer gegebenenfalls erforderlichen Eingliederungshilfe verbessern. In gleicher Weise soll durch die Begutachtungen sicher gestellt werden, dass im Einzelfall auch wirklich alle Rehabilitationspotenziale in medizinischer und beruflicher Hinsicht ausgeschöpft wurden, bevor von einer dauerhaften Behinderung der betroffenen Menschen ausgegangen wird. In diesem Zusammenhang können die Ergebnisse der externen Gutachten auch dazu beitragen, die Zusammenarbeit mit anderen Sozialleistungsträgern zu befördern.

5. Kosten und Finanzierung

5.1. Kostenschätzung

Wie bereits unter 3.) dargestellt, ist davon auszugehen, dass durch eine einzelne externe Begutachtung durchschnittliche Kosten von etwa 300.- Euro entstehen (Honorar plus ggf. Umsatzsteuer und Fahrtkosten für die Probanden).

Sofern nach Vorprüfung durch den MPD von den 2011 zu erwartenden insgesamt 3.120 Neuanträgen auf ambulante Wohnhilfen von Menschen mit einer seelischen Behinderung entsprechend den Ergebnissen der „Externen Begutachtungsaktion 2008“ tatsächlich 35% als „unklar“ oder „potenziell strittig“ identifiziert werden, würde sich ein Gutachtenaufkommen von insgesamt rd. 1.100 Gutachten pro Jahr ergeben.

Unter Berücksichtigung einer Ausfallsquote von bis zu 20% reduziert sich die Zahl der tatsächlich durchzuführenden Begutachtungen auf bis zu 900 pro Jahr.

Auf der Basis dieser Annahmen ergibt sich somit ein Gesamtbudget in Höhe von ca. 300.000 Euro für das Jahr 2011.

5.2. Einsparpotenziale

Dem stehen mögliche Einsparpotenziale gegenüber,

1. durch Verhinderung des Eintritts einer seelischen Behinderung oder
2. durch Zuordnung von leistungsrechtlichen Ansprüchen zu vorrangigen Leistungsträgern.

zu 1.

Wenn es gelingt, im Zusammenhang mit den externen Begutachtungen und den sich daraus ergebenden Behandlungs- und Rehabilitationsmöglichkeiten in nur 1% aller Neufälle 2011 (ca. 30) den Eintritt einer wesentlichen seelischen Behinderung durch Leistungen vorrangiger Kostenträger zu verhindern, hätten sich bei Zugrundelegung von durchschnittlichen Fallkosten in Höhe von etwa 10.000 Euro die prognostizierten Kosten bereits amortisiert. Hinzu käme ein nicht zu unterschätzender Gewinn an Lebensqualität für die betroffenen Menschen.

Dieses Ziel erscheint angesichts der Hinweise der externen Gutachter im Jahr 2008 umso realistischer, als damals in rund 25% der Fälle erhebliche Defizite in der Krankenbehandlung festgestellt wurden.

Zu 2.

Gelingt es, durch die Begutachtungen auch Leistungen aus dem SGB V- Spektrum wie ambulante Psychotherapie oder ambulante psychiatrische Krankenpflege in die Gesamtplanung einzubeziehen und dadurch den erforderlichen Aufwand an ambulanten Eingliederungshilfen zu verringern, ergäben sich zusätzlich Einsparpotenziale.

In Vertretung

H o f f m a n n - B a d a c h e