

1. Vorgeschichte

Mit den Beschlüssen vom 30.09.2005 (12/439, Anlage 1) und vom 16.12.2005 (12/905, Anlage 2) hat die politische Vertretung des Landschaftsverbandes entschieden, ein Anreizprogramm für Menschen mit Behinderung und Träger von Wohnheimen einzuführen, um den Prozess der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, insbesondere die Realisierung des Vorrang offener Hilfen, nachhaltig zu unterstützen.

Auch für Menschen mit Behinderung selber soll ein finanzieller Anreiz zur Nutzung ambulanter Leistungen geschaffen werden.

Ziel des Anreizprogramms für Wohnheimträger war, sie bezüglich der strukturellen Folgen des Platzabbaus finanziell zu unterstützen und damit die Motivation zum Abbau von Wohnheimplätzen zu fördern. Dieser Platzabbau führt zu einer nachhaltigen finanziellen Entlastung des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe, so dass auf diese Weise die vorausgegangene Investition im Ergebnis Einsparungen zur Folge hat.

Das Anreizprogramm bestand aus folgenden Komponenten:

- a) Eine pauschalierte Erhöhung der so genannten Startbeihilfe für Wohnheimbewohnerinnen und Wohnheimbewohner, die aus einem Wohnheim in eine eigene Wohnung ausziehen
- b) Eine Pauschale in Höhe von 35 € monatlich für die ersten zwölf Monate der ambulanten Betreuung
- c) Eine zeitlich gestaffelte Prämienzahlung für Wohnheimträger, die zum Abbau von Wohnheimplätzen bereit sind.

2. Anreizprogramm zum Abbau von Wohnheimplätzen und Rahmenzielvereinbarung

a) Ziele

Die im Mai 2006 zustande gekommene Rahmenzielvereinbarung zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland hat Punkt c) aufgegriffen und insofern modifiziert, als neben der Prämienzahlung zusätzlich in den Jahren 2007 und 2008 eine Sonderzahlung in Höhe von 1 % der jeweiligen Grund- und Maßnahmepauschale den Trägern zur Verfügung gestellt wurde, die bis zum 31.12.2008 Wohnheimplätze abgebaut haben.

Damit waren folgende Ziele verbunden:

- Schaffung von fachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für flexible Übergänge in ambulante Betreuungsformen und eines Gesamtkonzeptes für flexible Hilfen zum Wohnen für Menschen mit Behinderung im Sinne eines Wohnverbundes
- Abbau von Wohnheimplätzen
- Senkung der durchschnittlichen Fallkosten für Hilfen zum Wohnen für Menschen mit Behinderung
- Anpassung von Wohnheimen an sich durch diese Maßnahmen ändernde BewohnerInnenstrukturen

- Erprobung neuer Wege der Finanzierung von Leistungen zum Wohnen mit dem Ziel, die Grenzen zwischen den beiden Finanzierungssystemen ambulant/stationär im Sinne des Systems der Fachleistungsstunde zu überwinden

Über die konkreten Ergebnisse der Rahmenzielvereinbarung I von Mai 2006 wird die Verwaltung noch in einer weiteren Vorlage in der März Sitzung des Sozialausschusses berichten. Bereits an dieser Stelle kann erfreulicherweise festgestellt werden, dass sich der Prozess des Platzabbaus in Wohnheimen auf einem guten Weg befindet.

b) Finanzkonzept

Das wirtschaftliche Hauptinteresse von Wohnheimträgern, die zum Abbau von Plätzen bereit sind, bestand beziehungsweise besteht darin, das mit der Wohnheimfinanzierung gewährleistete Budget (= Summe der Leistungsentgelte für die belegten Plätze) zumindest so lange zu behalten, bis notwendige Anpassungen realisiert werden können.

Die degressive finanzielle Absicherung eines Finanzbudgets für ein Wohnheim bei sinkender Zahl der Leistungsempfänger (Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtung) befristet für einen vereinbarten Zeitraum war und ist somit die geeignete Form zur Schaffung eines finanziellen Anreizes für Träger von Wohnheimen zur Umstrukturierung ihrer Angebote und zur Umwandlung von Heimplätzen.

Damit wird eine pragmatische und auch unbürokratische Möglichkeit für die Heimträger geschaffen, die ihnen auf diese Weise zur Verfügung stehenden Gelder in eigener Verantwortung für die aus ihrer Sicht geeigneten und notwendigen Anpassungsmaßnahmen einzusetzen, die nicht zuletzt personelle Umstrukturierungen beinhalten.

Für den Landschaftsverband Rheinland ist gesichert, dass nur dann Gelder dem Träger zur freien Verfügung stehen, wenn Heimplätze tatsächlich nicht mehr besetzt werden.

Dass diese Regelung im Einzelfall nicht missbraucht wird, in dem Plätze trotz Bedarf freigehalten oder zu schnell abgebaut werden, wird durch die Arbeit der Hilfeplankonferenz bezogen auf jeden Einzelfall sowie ein enges Controlling im Hinblick auf die Gesamtergebnisse automatisch begleitend kontrolliert und sichergestellt.

Eine Zielvereinbarung kommt nur dann in Frage, wenn sichergestellt ist, dass in der Perspektive dauerhaft eine finanzielle Entlastung – auch bei Betrachtung der Gesamtkosten des Betreuten Wohnens zuzüglich der Kosten für die Grundsicherung – durch den Platzabbau entsteht. Deshalb wird vor Abschluss einer Zielvereinbarung eine entsprechende Vergleichsberechnung durchgeführt, die hierfür maßgeblichen Kriterien sind in der Anlage 3 ersichtlich.

c) Wohnverbund als zwingende fachliche Voraussetzung

Neben den finanziellen Gesichtspunkten spielen vor allem fachliche Aspekte eine entscheidende Rolle, die konzeptionell berücksichtigt werden müssen und deshalb unter dem Stichwort „Wohnverbund“ zwingender Bestandteil aller Vereinbarungen zum Platzabbau geworden sind.

Für Menschen mit Behinderung ist nämlich das Wohnheim insbesondere nach einem langjährigen Aufenthalt zum Lebensmittelpunkt geworden. Die Planung eines Umzuges in eine ambulant betreute Wohnform ist eine weit reichende Entscheidung, die mit vielen Unsicherheiten verbunden ist und nicht beliebig rückgängig gemacht werden kann.

Auch Angehörige, insbesondere die Eltern, werden mit Recht fragen, ob sie sich bei einer ambulanten Betreuung darauf verlassen können, dass die erforderliche Unterstützung jederzeit zur Verfügung steht. Verlässlichkeit und Kontinuität der Betreuung sind häufig die ausschlaggebenden Beweggründe für eine Heimanmeldung, verbunden mit dem Wunsch des Lebens in einer Gruppe.

Der Leistungsanbieter muss in der Lage sein, den individuellen Wünschen und Notwendigkeiten bei einem Umzug so weit als möglich Rechnung tragen zu können. Hierfür

hat die Schaffung von Wohnverbänden, die flexible Wohnangebote ermöglichen, eine entscheidende Bedeutung. Nur so können praktische Erfahrungen mit Veränderungen gesammelt und zugleich die individuell erforderlichen Sicherheiten „mitgenommen“ werden. Eine wesentliche Rolle in diesem Prozess spielen die zwischen den Beteiligten gewachsenen Beziehungen, gerade die professionellen Betreuerinnen und Betreuer müssen deutlich machen, dass sie gemeinsam mit den Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen die anstehenden Veränderungen planen und durchführen werden.

Wohnverbund in diesem Sinne bedeutet, dass Wohnheimplätze und ambulante Angebote im Verbund vorgehalten und die jeweiligen Synergieeffekte, insbesondere im Hinblick auf Bereitschaftsdienste, konzeptionell verzahnt und damit sowohl für HeimbewohnerInnen als auch für selbständig lebende Personen nutzbar gemacht werden. Ein solcher Wohnverbund kann sowohl von einem einzelnen Träger als auch von mehreren Trägern in der Region gebildet werden.

Dieser Wohnverbund bietet ein Gesamtprodukt „Wohnen für Menschen mit Behinderung“ an und muss das Ziel verfolgen, stationäre Maßnahmen auf das erforderliche Maß zu beschränken. Da er neben ambulanten Betreuungsleistungen auch Wohnraum zur Verfügung stellen kann, muss vor allem sichergestellt sein, dass die betreuten Menschen selbst entscheiden,

- wo sie wohnen wollen und
- welcher ambulante Dienst sie betreut.

Rechtliche Konsequenz ist die Unabhängigkeit eines Mietvertrags vom Betreuungsvertrag und umgekehrt, und zwar auch dann, wenn der Anbieter der Eingliederungshilfe gleichzeitig Wohnraum zur Verfügung stellt. In der Folge bedeutet dies, dass die Konzeption eines Wohnverbundes insbesondere fünf Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat:

Wenn einer der Menschen mit Behinderung die Wohnung wechseln möchte, ohne den ambulanten Dienst zu wechseln, sollte dies ermöglicht werden. Zumindest ist dabei mitzuwirken, dass eine nahtlose Anschlussbetreuung durch einen anderen ambulanten Dienst sichergestellt wird.

- Wenn einer der Menschen mit Behinderung den ambulanten Dienst wechseln möchte, aber weiter die Wohnung bewohnen will, muss dies ermöglicht werden.
- Wenn einer der bislang stationär betreuten Menschen mit Behinderung ambulant betreut werden will, ohne die Wohnung zu wechseln, sollte auch dies ermöglicht werden.
- Wenn einer der bislang stationär betreuten Menschen mit Behinderung beim Umzug in eine eigene Wohnung nicht auch gleichzeitig „seine Bezugsbetreuerin“ verlieren will, sollte dies - zumindest für eine Übergangszeit - ermöglicht werden.
- Es muss ein Konzept zum niedrigschwelligen Übergang von stationären zu ambulanten Betreuungsformen und umgekehrt geschaffen werden zum Beispiel durch ein Betreuungsteam, das unabhängig von der jeweiligen Wohnform für den Menschen mit Behinderung zur Verfügung steht.

d) Modifiziertes Anreizprogramm ab 01.01.2009

Durch diese Rahmenzielvereinbarung von Mai 2006 ist ein Prozess entstanden, der bei allen Beteiligten das Ziel erzeugt hat, ihn im Sinne der Unterstützung von Menschen mit Behinderung bei ihrem Wunsch nach selbständigen Wohnformen über den 31.12.2008 hinaus fortzusetzen. Deshalb konnte im Oktober 2008 eine weitere Rahmenzielvereinbarung

zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den beiden Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen abgeschlossen werden, die den Abbau von zusätzlichen 500 Plätzen je Landesteil bis zum 31.12.2011 vorsieht (Rahmenzielvereinbarung II). Zur Erleichterung dieses weiteren Platzabbaus wäre es sehr wichtig, ihn durch eine geeignete Fortsetzung des Anreizprogramms zu begleiten.

Für ein Anreizprogramm ab dem 01.01.2009 schlägt die Verwaltung folgende Eckpunkte vor:

- Je abgebautem Platz wird eine Prämie in Höhe von 20.000 € gezahlt, wenn der Abbau vorher in einer Zielvereinbarung zwischen dem Landschaftsverband Rheinland und dem Träger des Wohnheims geregelt worden ist. Eine solche Zielvereinbarung kann nur zustande kommen, wenn es durch den Platzabbau mittelfristig zu Einsparungen kommt. Bestandteil einer jeden Zielvereinbarung ist – wie auch bei den bis 31.12.2008 abgeschlossenen Vereinbarungen zum Platzabbau – eine Berechnung, aus der hervorgeht, dass durch den Platzabbau die Gesamtaufwendungen der kommunalen Kostenträger mittelfristig entsprechend verringert werden.
- Die Prämie soll gesplittet werden: Um die Vorlaufkosten des Wohnheimträgers zu kompensieren, wird vorgeschlagen, bei Abschluss der Vereinbarung einen Betrag in Höhe von 5.000 € je Platz zu zahlen. Die restlichen 15.000 € je Platz werden fällig, wenn der vereinbarte Abbau tatsächlich vollzogen ist.
- Für eine Sonderzahlung ist demgegenüber diesmal kein Raum, da die Entgelte der Wohnheime um 4,95 % der Grund- und Maßnahmepauschalen zum 01.01.2009 pauschal erhöht werden. Die Rahmenzielvereinbarung von Mai 2006 sah im Gegensatz hierzu eine „Nullrunde“ vor, so dass damals anteilige Sonderzahlungen durchaus sinnvoll und gerechtfertigt waren.
- Die fachlichen Standards des Wohnverbundes als Voraussetzung bleiben bestehen.

e) Prognostizierte Aufwendungen

Eine genaue Prognose über die zeitliche Verteilung des bis Ende 2011 vereinbarten Platzabbaus ist nicht möglich, da dies von der Anzahl der abzuschließenden Zielvereinbarungen abhängt. Die Verwaltung kann sich aber folgende Entwicklung bis 2011 vorstellen:

Jahr	Abgebaute Plätze	Vereinbarte, aber noch nicht abgebaute Plätze	Abbau aus Vereinbarung des Vorjahres	Höhe der Prämien
2009	100 (x 20.000 €)	100 (x 5.000 €)		2, 5 Millionen €
2010	100 (x 20.000 €)	100 (x 5.000 €)	100 (x 15.000 €)	35 Millionen €
2011	100 (x 20.000 €)		100 (x 15.000 €)	3,5 Millionen €

Bei dieser Tabelle wird, wie oben erläutert, zugrunde gelegt, dass die volle Prämie in Höhe von 20.000 € je abgebautem Platz erst dann ausgezahlt wird, wenn der Platzabbau realisiert worden ist. Für den Zeitraum zwischen Vereinbarung und tatsächlichem Platzabbau kann eine Vorauszahlung in Höhe von jeweils 5.000 € je abzubauendem Platz gezahlt werden, die restlichen 15.000 € werden dann zum Zeitpunkt des tatsächlichen Platzabbaus fällig. Für das Jahr 2009 geht die Berechnung von einem tatsächlichen Abbau von insgesamt 100 Plätzen aus sowie weiteren jeweils 100 vereinbarten Plätzen, deren Abbau erst im Jahr 2010 realisiert wird.

Im Jahr 2010 werden insgesamt 200 Plätze abgebaut, nämlich 100 Plätze, deren Abbau bereits 2009 vereinbart wurde, der aber erst 2010 realisiert wird sowie 100 Plätzen, die in 2010 vereinbart und abgebaut werden. Hinzu kommen Prämienzahlungen für Vereinbarungen zu weiteren 100 Plätzen, die erst in 2011 tatsächlich abgebaut werden. Im Jahr 2011 werden ebenfalls 200 Plätze abgebaut, wobei auch hier der Abbau von 100 Plätzen auf Vereinbarungen aus 2010 beruht.

Die Verwaltung hält den hier vorgeschlagenen Weg für ein geeignetes Mittel, um die fachliche und finanzielle Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Rheinland weiter erfolgreich fortzusetzen und bittet die politische Vertretung um Zustimmung.

3. Pauschalierte Startbeihilfe

Für Menschen mit Behinderung, die aus einem Wohnheim ausziehen, hat der Landschaftsverband Rheinland bis zum 31.12.2005 als so genannte Startbeihilfe einen einmaligen Pauschalbetrag in Höhe von 1.176 € gezahlt. Mit Beschluss vom 16.12.2005 hat die politische Vertretung eine Erhöhung dieses Betrags auf 2.000 € beschlossen, und zwar für den Zeitraum 01.01.2006 bis 30.06.2010. Dieser Zeitraum hat sich an der Landesverordnung zur Zuständigkeit in der Eingliederungshilfe orientiert.

Die Verwaltung schlägt vor, diesen Zeitraum bis zum 31.12.2011 zu verlängern und somit an die Laufzeit der Rahmenzielvereinbarung II anzupassen, um auch auf diese Weise weiterhin einen Anreiz für den Wechsel von der stationären Betreuung zu einer ambulanten Alternative zu leisten.

Perspektivisch ist davon auszugehen, dass circa 50 Menschen monatlich aus dem stationären Bereich zu einer ambulanten Betreuung wechseln. Durch die Verlängerung der Laufzeit entstehen also zusätzliche Kosten in Höhe von $(2.000 \text{ €} - 1.176 \text{ €} \times 50)$ 41.200 € je Monat beziehungsweise 741.600 € für den Zeitraum 01.07.2010 bis 31.12.2011.

4. Unterstützung beim Aufbau sozialer Kontakte

Viele Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Angehörigen befürchten, dass bei ambulanten Maßnahmen die Gefahr einer Vereinsamung droht, weil viele der betroffenen Menschen keine beziehungsweise wenig Erfahrung haben, wie soziale Kontakte aufgebaut werden können. Im Wohnheim stellt sich dieses Problem nicht, weil aufgrund entsprechender Freizeitangebote des Wohnheims soziale Kontakte für die Bewohnerinnen und Bewohner gewährleistet werden können. Dies ist folglich einer der wesentlichen Gründe, warum insbesondere viele Angehörige von Menschen mit geistiger Behinderung eine Betreuung im Wohnheim ambulanten Alternativen vorziehen.

Der Landschaftsverband Rheinland ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe dem Grunde nach gemäß § 55 SGB IX und § 53 SGB XII verpflichtet, Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft für Menschen mit Behinderung zu finanzieren. Bei der Ausgestaltung und damit dem Umfang dieser Leistungen gibt es jedoch einen Ermessensspielraum. Aufgrund der festzustellenden fehlenden Erfahrung der betroffenen Menschen mit dem Aufbau von Kontakten außerhalb von Einrichtungen wird seit dem 01.01.2006 einem aus fachlicher Sicht in diesem Rahmen bestehenden erhöhten Bedarf durch Änderung der praktizierten Ermessensausübung Rechnung getragen. Durch diese weitergehende Ausnutzung des nach Grund und Höhe bestehenden Ermessens in der Eingliederungshilfe soll die Fähigkeit zu einer sinnvollen Freizeitgestaltung erprobt und verstärkt gefördert werden.

Als Anreiz zur Nutzung ambulanter Alternativen werden deshalb seit dem 01.01.2006 jedem behinderten Mensch, der erstmals ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe zum selbständigen Wohnen in Anspruch nimmt, für das erste Jahr der Maßnahme einen monatlich Pauschalbetrag in Höhe von 35 € = (ca. 50 % des monatlichen Taschengeldes von

HeimbewohnerInnen) zur Finanzierung von Freizeitaktivitäten gezahlt. Über die Verwendung dieses Betrags können die behinderten Menschen frei verfügen.

Bei diesem Betrag handelt es sich um eine Leistung der Eingliederungshilfe im Rahmen der §§ 53 ff SGB XII, die auf Basis einer pauschalierten Ausweitung des bisher praktizierten Ermessensausübung erfolgt.

Die Verwaltung geht davon aus, dass pro Jahr circa 2.000 Menschen mit Behinderung im Rheinland erstmalig ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen. Durch die beschriebene Leistung entstehen also Kosten in Höhe von 840.000 € jährlich. Der politische Beschluss vom 16.12.2005 zur Einführung dieser Leistung umfasst den Zeitraum vom 01.01.2006 bis 30.06.2010. Die Verwaltung schlägt vor, die Laufzeit dieses Beschlusses bis zum 31.12.2011 zu verlängern. Für diesen Zeitraum entstehen Kosten in Höhe von 1.260.000 € (420.000 € für den Zeitraum 01.07.2010 bis 31.12.2010, 840.000 € für den Zeitraum 01.01.2011 bis 31.12.2011).

In Vertretung

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