

## 1. Ausgangssituation

In den letzten Jahren zeichnet sich nicht nur in Deutschland ein Paradigmenwechsel in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ab. Es soll nicht länger die Behinderung im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, sondern die Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft.

Diese Entwicklung geht in Deutschland einher mit einer Kritik an "institutionellen" Versorgungsformen. Der Paradigmenwechsel wird flankiert durch einen steten Zuwachs der Personen in der Eingliederungshilfe und den damit verbundenen Kostensteigerungen.

Eine wichtige Konsequenz dieser Entwicklung ist die Erkenntnis, dass die Angebote der Eingliederungshilfe nach Möglichkeit aus "einer Hand" gewährt werden sollen, damit sie am konkreten Hilfebedarf der Menschen mit Behinderung ausgerichtet und nicht von sachwidrigen Zuständigkeitsfragen beeinflusst werden können.

Die seit Mitte 2003 geltende befristete Zuständigkeitsverlagerung für die Finanzierung des Betreuten Wohnens auf die beiden Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen bietet die Chance, durch eine konsequente Realisierung des in § 13 SGB XII genannten Grundsatzes des Vorrangs offener Hilfen sowohl die fachliche Entwicklung der Eingliederungshilfe im Sinne des genannten Paradigmenwechsels voranzutreiben als auch die Kostenzuwächse zu begrenzen.

Diese Zuständigkeitsänderung ist zwar notwendige Voraussetzung, um die genannten Ziele zu erreichen, sie reicht alleine aber nicht aus. Deshalb hat der Landschaftsverband Rheinland verschiedene inhaltliche und strukturelle Veränderungen vorgenommen, um die dargestellte Entwicklung durch geeignete Steuerungsinstrumente vorantreiben und begleiten zu können. Hierzu gehören im wesentlichen:

- a) Personenzentrierte Hilfeplanung
- b) Durchführung von Hilfeplankonferenzen
- c) Einführung von Regionalkonferenzen
- c) Flächendeckender Aufbau von Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangeboten für Menschen mit geistiger Behinderung
- d) Anreizprogramm zur Nutzung ambulanter Alternativen
- e) Rahmenzielvereinbarung zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten
- f) Funktionale Trennung der Bereiche "Leistungsgewährung" und "Einnahmen" beim überörtlichen Träger der Sozialhilfe
- g) Einrichtung eines medizinisch-psychozialen Fachdienstes beim überörtlichen Träger der Sozialhilfe
- h) Einführung Fallmanagement
- i) Strukturierung des Leistungsbereichs in regional zuständige Abteilungen

Die einzelnen Steuerungsinstrumente sind in den Vorlagen Nr. 11/205 Soz sowie der 1. und 2. Ergänzungsvorlage „Aktueller Sachstand hinsichtlich der ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zum selbständigen Wohnen“ und Nr. 12/317 „Steuerungsinstrumente zur Neuorientierung der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung im Bereich Wohnen und aktueller Sachstand ihrer Entwicklung beschrieben worden. Die entsprechenden Vorlagen sind als Anlagen beigefügt.

## **2. Zwischenbilanz**

Nicht zuletzt im Hinblick auf die zum Stichtag 31.12. 2007 endende wissenschaftliche Begleitforschung des Zentrum für Planung und Evaluation (ZPE) zur Zuständigkeitsänderung ist es sinnvoll, aus Sicht der Verwaltung eine Zwischenbilanz zu ziehen, die sich neben den positiven Aspekten auch mit den Hindernissen beschäftigt, die nach wie vor dem Prinzip der „Leistungen aus einer Hand“ gegenüber stehen.

### **a) Hilfeplanung, Hilfeplankonferenzen**

Die personenzentrierte und individuelle Hilfeplanung wird inzwischen im ganzen Rheinland als wesentlicher Bestandteil des Paradigmenwechsels begrüßt. Das Instrument wurde gemeinsam mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege weiterentwickelt, außerdem existiert nun auch eine Version in einfacher Sprache, die den Umgang für Menschen mit geistiger Behinderung wesentlich erleichtert.

Auch die Hilfeplankonferenzen sind in allen Gebietskörperschaften im Rheinland etabliert und haben sich als Gremien zur Erörterung von Hilfebedarfen bewährt.

Dies zeigt sich nicht zuletzt an folgenden Kennzahlen:

Der Anteil der Menschen mit geistiger Behinderung an der Personengruppe, die von einer stationären zu einer ambulanten Betreuung gewechselt ist, lag im Jahr 2006 bei circa 40 % (217 von insgesamt 537 Personen, die zu einer ambulanten Betreuung gewechselt sind). Im ersten Halbjahr 2007 hat sich dieser Anteil auf circa 50 % erhöht (196 von insgesamt 400 Personen).

Außerdem hat sich das Verhältnis der stationären zu den ambulanten Maßnahmen seit 2004 zugunsten letzterer erheblich verändert. Im Jahre 2004 lag es bei 23,5 % (ambulant) zu 76,5 % (stationär), im Juni 2007 bei 35 % zu 65 %.

### **b) Regionalkonferenzen**

Die Regionalkonferenzen haben sich wie erwartet zu einer Plattform entwickelt, auf der aktuelle Themen in der jeweiligen Gebietskörperschaft mit allen Beteiligten beraten werden können. Diese gemeinsamen Beratungen stellen eine gut geeignete Grundlage für die weitere Planung der Angebote vor Ort dar.

### **c) Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangebote für Menschen mit geistiger Behinderung (KoKoBe)**

Durch die flächendeckende Einführung und Finanzierung von Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangeboten für Menschen mit geistiger Behinderung ist es gelungen, unabhängige Beratungs- und Kontaktmöglichkeiten für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Angehörigen zu schaffen. Insbesondere die Vorgabe, Trägerverbände vor Ort als Finanzierungsvoraussetzung zu schaffen, hat zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit der Leistungsanbieter in der jeweiligen Region geführt. Mit den Trägern der Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsangebote für Menschen mit geistiger Behinderung sollen im Laufe des Jahres 2008 Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, um auf diesem Weg einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Beratungsangebote vor Ort zu leisten.

Zur Vorbereitung der geplanten Zielvereinbarungen hat die Verwaltung die Dokumentationsbögen der KoKoBe ausgewertet. Beispielhaft sei hier eine Zahl genannt, die den Bedarf und Erfolg der KoKoBe belegt:

Von den 298 beratenen Personen, die zum Zeitpunkt der Beratung stationäre Wohnhilfen erhielten, (das sind 7 % aller beratenen Personen im 1. Halbjahr 2007)

- erhielten 190 Personen (63,8 %) weiterhin stationäre Wohnhilfen
- erhielten 94 Personen (31,6 %) anschließend ambulante Wohnhilfen
- benötigten 6 Personen (1 %) anschließend keine Wohnhilfen mehr.

**d) Rahmenzielvereinbarung, individuelle Anreize zur Nutzung ambulanter Angebote**

Das Anreizprogramm des Landschaftsverbandes Rheinland, das sowohl finanzielle Anreize für Betroffene vorsieht als auch finanzielle Anreize für Wohnheimträger zum Abbau von Wohnheimplätzen, soll die Anzahl der stationären Betreuungen in Wohnheimen reduzieren. Die Fallzahlen im stationären Bereich, insbesondere die stagnierenden beziehungsweise sogar leicht rückläufigen Fallzahlen seit Mitte 2006, sind nicht zuletzt auf dieses Programm zurückzuführen. Der Grundgedanke, für Träger von Wohnheimen finanzielle Anreize zum Platzabbau zu leisten, ist wesentlicher Bestandteil der für das ganze Land Nordrhein - Westfalen abgeschlossenen Rahmenzielvereinbarung zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten.

**e) Interne Struktur im Rheinischen Sozialamt**

Die der geschilderten Entwicklung zugrunde liegende Neuorientierung der Eingliederungshilfe hatte selbstverständlich auch Auswirkungen auf die interne Struktur des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe.

Da sich durch die Zuständigkeitsänderung für ambulante Maßnahmen der Eingliederungshilfe das im Einzelfall in Frage kommende Leistungsspektrum in wesentlich größerem Umfang als bisher am individuellen Hilfebedarf zu orientieren hat, waren die inhaltlichen Schwerpunkte der Einzelfallbearbeitung neu zu definieren. Ziel hierbei war und ist es, Kostenzusagen nur für solche Maßnahmen zu erteilen, die dem tatsächlichen Hilfebedarf entsprechen. Seit August 2002 hat der Landschaftsverband Rheinland die Bereiche Leistungsgewährung und Einnahmen organisatorisch getrennt, um auf diese Weise die notwendige fachliche Spezialisierung zu erreichen.

Außerdem ist die Entwicklung der regionalen Angebotsstrukturen noch konsequenter als in der Vergangenheit an der Bedarfssituation vor Ort auszurichten. Deshalb wurden regional zuständige Abteilungen für die Leistungsgewährung gebildet, in denen die Funktionen Fallmanagement, Sozialhilfesachbearbeitung und Vertragssachbearbeitung als für jeweils bestimmte Regionen zuständige Teams zusammengefasst wurden.

Schließlich wurde ein medizinisch-psychosozialen Fachdienst eingerichtet, der einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Fachlichkeit leistet. Seine Hauptaufgaben bestehen zum einen darin, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rheinischen Sozialamtes durch Fortbildungsangebote und Hilfestellung in schwierigen Einzelfällen fachlich zu unterstützen und zum anderen den Prozess der Weiterentwicklung in der Eingliederungshilfe gemeinsam mit den Leistungsanbietern und deren Spitzenverbänden fachlich zu begleiten.

**3. Aktuelle Schwierigkeiten**

**a) Fallzahlentwicklung**

Seit der Zuständigkeitsänderung für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe zum selbständigen Wohnen im Juni 2003 nimmt die Anzahl der Leistungsberechtigten Personen, die entsprechende ambulante Angebote in Anspruch nehmen, in unerwartet hohem Ausmaß zu. Dies gilt insbesondere für den Personenkreis der Menschen mit psychischer Behinderung, wobei auffällt, dass die durchschnittliche Anzahl der von dieser Personengruppe jeweils beantragten Fachleistungsstunden mit 3 Stunden pro Woche relativ gering ist.

Für diese Entwicklung gibt es diverse Erklärungsansätze:

- Durch Leistungsbegrenzungen vorrangiger Kostenträger, insbesondere im Rahmen des SGB V, findet eine Verschiebung zu Lasten der Sozialhilfeträger statt. Die Ver-

weildauer in den psychiatrischen Kliniken sinkt. Gleichzeitig haben die Krankenversicherungsträger die Leistungen der ambulanten psychiatrischen Krankenpflege in zeitlicher Hinsicht eingeschränkt.

- Niedrigschwellige ambulante Angebote der Eingliederungshilfe, die von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu finanzieren sind, existieren nicht (mehr) in ausreichendem Umfang mit der Folge einer Verschiebung auf den Landschaftsverband Rheinland als überörtlichem Träger der Sozialhilfe.
- Personen, die mangels konkretisiertem Rechtsanspruch vor der Zuständigkeitsänderung keine ambulanten Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen konnten, nehmen solche inzwischen konkretisierten Ansprüche nunmehr wahr.
- Die Anzahl der Menschen mit einer wesentlichen Behinderung hat stärker zugenommen als erwartet.

Eine abschließende Erklärung ist bislang nicht möglich, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass jeder der genannten Erklärungsansätze zutrifft. Um die genauen Ursachen für die aufgezeigte Entwicklung genauer zu ermitteln, beabsichtigt der Landschaftsverband Rheinland eine externe Untersuchung in Auftrag zu geben. Auf Basis der Forschungsergebnisse sind dann konsequent Möglichkeiten der Gegensteuerung zu prüfen. (siehe auch Vorlage Nr. 12/2648)

#### **b) Schnittstellen zu anderen Leistungsträgern**

Trotz der Zuständigkeit der Landschaftsverbände für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe zum selbständigen Wohnen ist das Prinzip der „Hilfen aus einer Hand“ auf Grundlage der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht vollständig realisierbar. Es wäre daher hilfreich, die Zuständigkeit für alle Leistungen der Eingliederungshilfe bei einem Rehabilitationsträger zu bündeln.

- Es gibt zahlreiche Fragen zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Sozialhilfe-trägern und den Jugendämtern im Zusammenhang des § 35 a SGB VIII und 53 SGB XII. Dies kann in der Praxis zu Verzögerungen bei der Entscheidung über Anträge führen und ist vor allem deshalb problematisch, weil diese Klärungsprozesse zwangsläufig zu Lasten der Leistungsberechtigten Personen erfolgen. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten, eine streitfreie Regelung zu finden:  
Die BAGÜS schlägt eine altersbezogene Abgrenzung vor.  
Eine von den kommunalen Spitzenverbänden favorisierte Alternative ist die Übertragung aller Leistungen für alle Menschen mit Behinderung auf die Eingliederungshilfe.
- Die Beschränkung der Zuständigkeit der Landschaftsverbände auf Leistungen, die selbstständiges Wohnen sichern oder gewährleisten sollen, führt zu Abgrenzungsfragen bei der Betreuung von Menschen mit Behinderung, bei denen das „selbstständige“ Wohnen fraglich ist. Insbesondere wirkt sich dies aus bei Menschen mit Behinderung, die noch in der Herkunftsfamilie leben.
- Inzwischen haben die meisten der ambulant betreuten Menschen einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII beziehungsweise dem SGB II. Für diese Leistungen sind – im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII – die Landschaftsverbände nicht Kostenträger. Dies sollte zumindest im Hinblick auf die Leistungen nach dem SGB XII überdacht werden.

#### **c) Ängste und Missverständnisse bei Betroffenen und Angehörigen**

Es gibt nach wie vor Ängste und Sorgen, insbesondere bei Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Angehörigen, dass ambulante Betreuungsmaßnahmen nicht im erforderli-

chem Umfang finanziert werden und es deshalb zu Vereinsamung und Isolation der behinderten Menschen kommen kann.

Deshalb bietet die Verwaltung Informationsveranstaltungen vor Ort an, um die Konzeption des Landschaftsverbandes Rheinland zu erläutern. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, anhand der Konzeption für einen Wohnverbund die flexiblen Übergangsmöglichkeiten von stationären zu ambulanten Leistungen und umgekehrt zu verdeutlichen, dass es dem Landschaftsverband Rheinland darum geht, die nicht zuletzt durch formale Zuständigkeitsgrenzen bedingten Unterschiede zwischen Betreuungsformen zu überwinden. Dieses Ziel kann natürlich nur dann erreicht werden, wenn das Prinzip „Leistungen aus einer Hand“ durch eine entsprechende Zuständigkeitsregelung ab dem 01.07.2010 in Nordrhein-Westfalen realisiert bleibt.

#### **4. Kurzfristige Handlungsschwerpunkte**

##### **a) Niedrigschwellige Angebote zur Tagesstruktur**

Die Verwaltung erörtert derzeit mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege ein neues Konzept, das Menschen mit Behinderung niedrigschwellige Zugänge zu Angeboten zur Tagesstrukturierung ermöglichen soll, sofern solche Unterstützungsleistungen zum selbständigen Wohnen erforderlich sind und damit eine Pflichtleistung für den überörtlichen Träger der Sozialhilfe darstellen. Auf diese Weise sollen die bisherigen Angebote, die in erster Linie hochschwellige Förderziele verfolgen, um niedrigschwellige Möglichkeiten ergänzt werden. Die Verwaltung geht davon aus, dass die entstehenden Kosten durch Einsparungen bei Fachleistungsstunden im Bereich Tagesstruktur kompensiert werden können.

##### **b) Bildung von Fachbereichen**

Dezernat 7 wird im Bereich der Aufgaben des SGB XII zum 01.01.2008 zwei Fachbereiche bilden. Die bisher in getrennten Ämtern verorteten Abteilungen für die Bereiche „Leistungen“ und „Einnahmen“ werden zusammengeführt. Von den hiermit verbundenen Synergieeffekten wird die Arbeitsqualität profitieren (siehe Vorlage Nr. 12/2426).

#### **5. Ausblick**

Die seit Mitte 2003 erzielten Ergebnisse der Umsteuerung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung im Rheinland zeigen, dass die Entscheidung des Landes Nordrhein-Westfalen, die Zuständigkeit für ambulante Leistungen zum selbständigen Wohnen auf die Landschaftsverbände zu übertragen, richtig war. Damit der begonnene Umsteuerungsprozess erfolgreich weitergeführt werden kann, ist es wichtig, das Prinzip „alle Leistungen aus einer Hand“ auch über den 01.07.2010 hinaus konsequent zu realisieren.

In Vertretung

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