

Vorlage-Nr. 12/439 zum Tagesordnungspunkt "Anreizprogramm zur Durchsetzung des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Vorrangs offener Hilfen" zur Sitzung des Sozialausschusses des Landesverbandes Rheinland (LVR) vom 20. September 2005 in der Werkstatt für behinderte Menschen, Haus Freudenberg, Am Freudenberg 40, in Kleve

Anreizprogramm für Träger von Wohnheimen zum Abbau von Heimplätzen und zur Flexibilisierung von Wohnangeboten (Wohnverbund)

1. Ausgangssituation

Die Situation in der Eingliederungshilfe ist insbesondere von zwei Umständen geprägt, für die dringend sachgerechte Lösungen gefunden werden müssen.

Zum einen ist eine ständig wachsende Anzahl von Menschen mit Behinderung zu verzeichnen, die auf Leistungen nach dem SGB XII angewiesen sind. Zum anderen sind die Landschaftsverbände als Kostenträger für diese Leistungen kaum noch in der Lage, die erforderlichen Haushaltsmittel aufzubringen. Deshalb müssen noch mehr als in der Vergangenheit intelligente Konzepte entwickelt werden, damit bedarfsgerechte Leistungen trotz der begrenzten finanziellen Ressourcen ermöglicht werden können. Hierzu gehört vor allem die Frage, auf welchem Weg der Grundsatz des Vorrangs offener Hilfen konsequent realisiert werden kann.

Der Landschaftsverband Rheinland als überörtlicher Träger der Sozialhilfe hat insbesondere in der jüngsten Vergangenheit vielfältige Schritte und Maßnahmen ergriffen, um dieses Ziel zu erreichen. Es gibt jedoch gerade bezogen auf die Wohn-einrichtungen mit ihren über viele Jahre gewachsenen Strukturen systemimmanente Hindernisse, deren Beseitigung durch Anreize außerhalb der Finanzierungssysteme des SGB XII erheblich gefördert werden kann.

a) Perspektiven der Wohnheimträger

Übergänge von stationären zu ambulanten Angeboten stoßen nach wie vor auf Hindernisse.

Nicht zuletzt hängt dies mit wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen der Wohnheimträger zusammen, durch die Übergänge in ambulante Betreuungsformen erschwert werden:

Die Finanzierung der Wohnheime durch den überörtlichen Träger der Sozialhilfe ist an die Belegung der Plätze gekoppelt. Ein Wohnheimplatz wird nur dann finanziert, wenn er konkret von einem behinderten Menschen genutzt wird. Die Wohnheimträger haben also ein wirtschaftliches Interesse an einer möglichst hohen und stabilen Belegung. Insbesondere im Hinblick auf die Gebäudekosten ist dieses Finanzierungssystem ein Hindernis für den Abbau von Wohnheimplätzen, denn diese Gebäudekosten fallen auch dann an, wenn eine Einrichtung nicht oder nur unvollständig belegt ist.

Im Rahmen einer Neuorientierung entstehen Aufwendungen für Anpassungsmaßnahmen an den Gebäuden an eine sich ändernde Bewohnerstruktur z.B. für eine behinderungsgerechte Gestaltung und/oder für den Abbau von Doppelzimmern bei einer Reduzierung der Platzzahl der Einrichtung.

Wenn Wohnheime für Menschen mit Behinderung mit Mitteln öffentlicher Zuwendungsgeber (Bundesminister für Arbeit, Ministerium des Landes) investiv gefördert wurden ist eine solche Förderung mit einer entsprechenden zeitlichen Zweckbindung

der Mittel verbunden. Wenn eine räumliche Verkleinerung einer Einrichtung angestrebt wird, können hier Rückzahlungsverpflichtungen entstehen.

Ein wichtiges Thema für die Wohnheimträger ist die Frage, welche Perspektiven für das (Betreuungs-)Personal bestehen, das aufgrund der Umwandlung von Heimplätzen im stationären Bereich nicht mehr benötigt wird und gegebenenfalls andere, z.B. ambulante Betreuungsaufgaben übernehmen soll. Insbesondere im Hinblick auf bestehende Arbeitsverträge müssen sozialverträgliche und flexible Lösungen bzw. Übergänge gefunden werden.

b) Perspektive der Menschen mit Behinderung und ihrer Familien

Für Menschen mit Behinderung ist das Wohnheim insbesondere nach einem langjährigen Aufenthalt zum Lebensmittelpunkt geworden. Die Planung eines Umzuges in eine ambulant betreute Wohnform ist eine weitreichende Entscheidung, die mit vielen Unsicherheiten verbunden ist und nicht beliebig rückgängig gemacht werden kann: der Wohnheimplatz wird i.d.R. rasch wieder belegt, die Bezugspersonen, die Betreuungsleistungen und der Wohnort sind häufig andere als vom Wohnheim her gewohnt.

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.

Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen benötigen also differenzierte Informationen über die verschiedenen Betreuungsalternativen. Der Wohnheimträger muss in der Lage sein, den individuellen Wünschen und Notwendigkeiten dabei 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.

Die Rolle des Landschaftsverbandes Rheinland als Leistungsträger in diesem Prozess ist es auch, sich durch intensiven Austausch mit allen Beteiligten als verlässlicher Partner einzubringen. In einer gesonderten Vorlage wird dargestellt, welche konkreten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit aus Sicht der Verwaltung geeignet sind, um insbesondere bei den Leistungsberechtigten und ihren Angehörigen für ambulante Hilfen zu werben und damit mögliche Vorbehalte und Bedenken auszuräumen.

2. Der Wohnverbund als wesentliches konzeptionelles Ziel

Konzeptionelle Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Anreizen ist die Bereitschaft des Wohnheimträgers, den sozialhilferechtlichen Grundsatz des Vorrangs ambulanter Hilfen konsequent zu realisieren und den Abbau von Heimplätzen als Zielvereinbarung zu formulieren. Insbesondere ist zu beachten, dass eine Gesamtkonzeption im Sinne eines Wohnverbundes existiert.

Wohnverbund in diesem Sinne bedeutet, dass neben Wohnheimplätzen auch ambulante Angebote vorgehalten und die jeweiligen Synergieeffekte, insbesondere im Hinblick auf Bereitschaftsdienste, konzeptionell verzahnt werden. Ein solcher Wohn-

verbund 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 niedrigschweligen 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.

3. Ziele

Mit einem Anreizprogramm sind 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

4. Finanzkonzept

Das wirtschaftliche Hauptinteresse von Wohnheimträgern, die in diesem Sinn einen Wohnverbund schaffen möchten, 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. Hinzu kommen die bereits genannten Gesichtspunkte.

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

Mit Ablauf eines Kalenderjahres oder eines anderen zu vereinbarenden Zeitraumes kann auf diese Weise die Summe aller vom LVR in diesem Zeitraum an eine Wohneinrichtung gezahlten Leistungsentgelte aus freiwilligen Mitteln aufgestockt werden bis hin zum vereinbarten Finanzbudget. Dieser Aufstockungsbetrag ist im Sinne der zwischen dem Einrichtungsträger und dem LVR vereinbarten Ziele zu verwenden.

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.

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 automatisch begleitend kontrolliert und sichergestellt.

Die Verwaltung entscheidet über die Bereitstellung eines solchen Finanzbudgets im Einzelfall auf der Basis von Anträgen und Konzepten im Sinne der genannten Ziele und berichtet der Vertretung laufend.

Prozessbegleitend setzt die Verwaltung eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Landesrätin 7 ein, die aus VertreterInnen der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege, der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Einrichtungen und der Selbsthilfeverbände sowie VertreterInnen der Dezernate 7 und 2 besteht.

5. Kosten und Finanzierung

Für das Anreizprogramm sollen Mittel in Höhe von 3,5 Millionen € für den Zeitraum von 2005 bis 2008 zur Verfügung gestellt werden (2005: 0,5 Mio. €, 2006 bis 2008 je 1 Mio. €) Durch den hierdurch wesentlich beschleunigten Abbau von Wohnheimplätzen werden sich die zur Verfügung gestellten Mittel amortisieren.

Dies zeigt die Modellrechnung in der Tabelle im Anhang

Wenn also in einem Zeitraum von 4 Jahren pro Jahr 51 Plätze abgebaut werden, ist das Anreizprogramm aus daraus ersparten Sozialhilfemitteln vollständig refinanziert.

Spätestens ab dem fünften Jahr entsteht bei oben genannter Zielsetzung eine Einsparung von 3,5 Millionen € jährlich.

Außerdem ist bei den in Frage kommenden Projekten jeweils zu prüfen, ob im Rahmen einer Komplementärfinanzierung Mittel der Stiftung Wohlfahrtspflege oder anderer Stiftungen in Anspruch genommen werden können.

6. Möglichkeit der Koppelung mit den Entgeltverhandlungen

Wenn eine Einrichtung, mit welcher der LVR Neuverhandlungen über die Höhe der Leistungsentgelte aufnimmt, bereit ist, Wohnheimplätze abzubauen, kann dies für einen begrenzten Zeitraum bei der Vereinbarung der Entgelte berücksichtigt werden.

In Vertretung

Hoffmann - Badache

Anzahl der abzubauenen Wohnheimplätze pro Jahr, um eine Gesamtinvestition in Höhe von 3.500.000 € innerhalb eines Zeitraums von 1 Jahr, 2 Jahren, 3 Jahren beziehungsweise 4 Jahren zu amortisieren.

Anzahl Jahre	Kosten stationär pro Fall	Kosten ambulant bei 5 FLS + HzL	Kosten ambulant bei 5 FLS + HzL + 7,5 % MwSt	Kosten ambulant bei 5 FLS + HzL + 16 % MWST	Kostendifferenz a) Ohne MwSt b) bei 7,5 % MwSt c) bei 16 % MwSt	Die für die Amortisierung erforderliche Mindestanzahl abzubauenen Wohnheimplätze
1 Jahr	40.000 €	20.660 €	21.589 €	22.642 €	a) 19.334 € b) 18.411 € c) 17.358 €	202
2 Jahre	80.000 €	41.320 €	43.178 €	45.284 €	a) 38.668 € b) 36.822 € c) 34.716 €	101 pro Jahr
3 Jahre	120.000 €	61.980 €	64.767 €	67.926 €	a) 58.002 € b) 55.233 € c) 52.074 €	68 pro Jahr
4 Jahre	160.000 €	82.640 €	86.356 €	90.568 €	a) 77.336 € b) 73.644 € c) 69.432 €	51 pro Jahr

(Anmerkung: Die Tabelle orientiert sich an den durchschnittlichen Kosten eines Wohnheimplatzes pro Jahr einerseits sowie an einer durchschnittlichen Anzahl von 5 bewilligten Fachleistungsstunden je Woche andererseits inklusive einer Mischkalkulation für Hilfe zum Lebensunterhalt und weiteren Sozialhilfeleistungen in Höhe von insgesamt 8.277 €.

Da außerdem die Vergütung für Fachleistungsstunden unter Umständen umsatzsteuerpflichtig ist, sind die entsprechenden Steuersätze ebenfalls berücksichtigt worden.)