

Freie Wohlfahrtspflege NRW

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen

Arbeitsausschuss
Hilfen für Menschen mit Behinderung

aa-hfmmb@paritaet-nrw.org

07. September 2015

Stellungnahme
zu den „Maßnahmen für ein Haushaltskonsolidierungsprogramm 2016 bis 2019“
des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe
LWL-Vorlage 14/0390 vom 19.05.2015

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen für ein Haushaltskonsolidierungsprogramm 2016 bis 2019 werden mit der Vorlage Überlegungen und Planungen beschrieben, wie die Leistungen effizienter erbracht oder gleiche Effekte durch andere Formen der Aufgabenerledigung erzielt werden können. Dabei wird in der Vorlage mehrfach betont, dass alle Maßnahmen auf der Grundlage der UN-BRK stünden und konform gingen mit dem Ziel der Inklusion.

Die LAG Freie Wohlfahrtspflege NRW (FW) hat in den vergangenen Jahren in kommunikativen Prozessen mit den Landschaftsverbänden um die Weiterentwicklung der Leistungen der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten bemüht und ist bereit, diesen Weg in Nordrhein-Westfalen weiter zu gehen. Zu der mit der Vorlage erneut in den Fokus gerückten Haushaltskonsolidierung haben die Träger der Freien Wohlfahrtspflege in der Vergangenheit im Rahmen der pauschalen Vergütungsverhandlungen einen großen Beitrag geleistet mit teilweisen Nullrunden oder Vergütungssteigerungen unterhalb der allgemeinen Kostenentwicklung. Dies führt zunehmend zu Problemen bei den Leistungsanbietern.

Die FW ist bereit, im Austausch mit den Landschaftsverbänden weiterhin einen gemeinsamen Weg der fachlichen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu gehen und dabei die finanziellen Auswirkungen im Blick zu behalten. Daher ist es ein besonderes Anliegen der FW, zu den vorliegenden Vorschlägen der LWL-Vorlage zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung in einigen Punkten Stellung zu nehmen, um Anstöße für einen weiteren fruchtbaren Austausch zu geben.

Die FW erkennt an, dass der LWL mit der Vorlage deutlich macht, dass zur Sicherung der sozialgesetzlichen Verpflichtungen des LWL Veränderungen der Umlagefinanzierung unumgänglich sein werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Sozialhilfeträger nach aktuellem Stand zwar nicht über die Schaffung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), aber die Kommunen durch den Bund bis 2018 um jährlich mehr als 5 Milliarden Euro entlastet werden. Insoweit erhalten auch die NRW-Kommunen Spielräume zur besseren Refinanzierung der Landschaftsverbände als überörtliche Sozialhilfeträger.

Erstes Maßnahmenpaket: Bedarfsgerechte Wohnhilfen

- **Projekt Teilhabe2015 (Ifd. Nr. 1 und 2)**

Das aktuell in Modellregionen erprobte Verfahren führt aus unserer Sicht zu einer deutlich höheren Belastung der Kommunen durch den intensiven Personalaufwand auf Seiten des LWL. Einsparpotenziale insbesondere durch eine spürbare Reduzierung der bewilligten Fachleistungsstunden sind nicht zu erkennen. Vielmehr stellt das neue Verfahren mit seinen inhaltlichen und zeitlichen Anforderungen eine erhebliche Überforderung der Leistungsberechtigten dar und führt zum Teil zu Ängsten und Unsicherheiten.

- **Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung (Ifd. Nr. 4)**

Bereits im vergangenen Jahr wurden trägerübergreifend mit dem LWL umfassende Verfahrensvorschläge zum individuellen Hilfeplanverfahren für Kinder und Jugendliche mit Behinderung erarbeitet, die sich an der Systematik der Jugendhilfe orientieren. Die Freie Wohlfahrtspflege erwartet, dass die zwischen dem LWL und der Anbieterseite entwickelten Vorschläge zur Einführung eines individuellen Hilfeplanverfahrens für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zeitnah umgesetzt werden.

- **Schulbegleitung (Ifd. Nr. 5)**

Die FW hat in dem von ihr erarbeiteten Profil Schulbegleitung wesentliche Grundlagen zur Leistungserbringung formuliert und ist weiterhin bereit, in konstruktiven Gesprächen mit den Beteiligten diese Leistung im Sinne der Schülerinnen und Schüler und unter Nutzung von Synergiemöglichkeiten weiterzuentwickeln.

- **Regionalplanungskonferenzen (Ifd. Nr. 6)**

Der LWL will die Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften intensivieren und inklusive Wohnsituationen durch niedrigschwellige Hilfen schaffen. Die Zuständigkeit soll teilweise bei den Kommunen liegen. Die FW sieht dem Konzept mit Interesse entgegen und wird dieses im Hinblick auf die notwendige Bedarfsdeckung kritisch bewerten.

- **Prüfung des Leistungstyps „I“ (Ifd. Nr. 7)**

Im Leistungsgefüge der Eingliederungshilfen zum selbstständigen Wohnen nimmt der Leistungstyp „I“ (BeWo) eine zentrale Stellung ein. Nach einer intensiven Phase der Erprobung neuer Leistungselemente in den vergangenen Jahren hat die FW ein hohes Interesse an einer engen Zusammenarbeit bei einer Prüfung und Weiterentwicklung des LT I mit dem Ziel, mehr Menschen das Leben in der eigenen Häuslichkeit zu ermöglichen als auch inklusive Lebensverhältnisse zu schaffen. Da der LT I Bestandteil des NRW-Landesrahmenvertrages „ambulant“ ist, muss die Überprüfung und ggf. Veränderung des LT I primär auf der Landesebene in Abstimmung mit beiden Landschaftsverbänden erfolgen.

- **Intensiv ambulante Wohnkonzepte/Ambulantisierungspotenziale (Ifd. Nr. 8 und 9)**

Die Realisierung intensiv ambulanter Wohnkonzepte wird von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege bei Bedarf bereits vielerorts umgesetzt. Für die Rahmenbedingungen solcher Wohnangebote gibt es noch umfangreichen Abstimmungsbedarf zwischen der FW und dem LWL (z.B. bei der Gestaltung und Finanzierung von Hintergrunddiensten). Die Schaffung solcher Angebote darf nicht allein unter fiskalischen Interessen erfolgen. Als problematisch wird erachtet, dass aktuell seitens des LWL nur solche Wohnkonzepte genehmigt werden, die eine durchschnittliche Kostenersparnis von mind. 10% gegenüber einem vergleichbaren stationären Setting aufweisen. Eine solche Interpretation von § 13 Abs. 1 SGB XII ist unseres Erachtens unvereinbar mit der UN-BRK. Darüber hinaus darf die Schaffung solcher Angebote nicht zu einer Reduzierung erforderlicher stationärer Plätze führen. Die FW setzt

sich für einzelne Regionen in WL für einen notwendigen Ausbau von stationären Wohnmöglichkeiten ein.

Die Prüfung von „Ambulantisierungspotentialen“ wird nach Ansicht der FW nicht mehr zu wesentlichen Einsparungen führen. Hier haben die zwischen der FW und den Landschaftsverbänden geschlossenen Zielvereinbarungen schon sehr viel bewegt. Vor dem Hintergrund komplexerer Bedarfe der jetzigen Bewohner/innen sind hier inzwischen für einen Wechsel in das ambulant betreute Wohnen auch umfangreichere und kostenintensivere Unterstützungen notwendig. Zudem zeigen sich immer mehr die problematischen Auswirkungen der veränderten Bewohnerstruktur auf die Auskömmlichkeit von Maßnahmenpauschalen im stationären Bereich.

▪ **Ältere Menschen mit Behinderung / Pflegebedarfe (Ifd. Nr. 10)**

Die FW ist bereit, sich gemeinsam mit dem LWL weiter dem Themenkomplex anzunehmen und setzt sich dabei auch für gesetzliche Neuregelungen ein. So widerspricht aus unserer Sicht die Ausgestaltung des § 43a SGB XI grundsätzlich dem Art. 1a der UN-BRK, eine Deckelung der Pflegesachleistungen ist aufzuheben.

▪ **Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung (Ifd. Nr. 12)**

Seit Jahrzehnten erbringen die Träger der Freien Wohlfahrtspflege die Leistungen der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung und ermöglichen Menschen mit körperlichen Behinderungen ein weitgehend selbständiges Leben in der eigenen Häuslichkeit. Seit der Zuständigkeitsverlagerung zum LWL war auf dessen Seite kein wesentliches Interesse an einer fachlichen Weiterentwicklung zu erkennen. Wir begrüßen die Initiative und gehen von einer engen Abstimmung mit der FW aus.

▪ **Wohnungsbau für das ambulant betreute Wohnen (Ifd. Nr. 13)**

Die FW begrüßt die in der Vorlage formulierte Absicht, den Wohnungsbau für das Ambulant Betreute Wohnen durch den LWL voranzutreiben. Nach wie vor fehlt es an bezahlbaren Wohnungen für Menschen mit Behinderung. Allerdings sind die gesetzlichen Anforderungen zur Barrierefreiheit, sowie die Förderung von Wohnraum der uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sind, bis heute nicht oder nur unzureichend beachtet bzw. umgesetzt worden. Vor dem Hintergrund, dass zunehmend von Menschen mit Behinderungen, die ambulant betreut werden, Wohnraum gesucht wird, stellt sich die Frage, ob eine zeitnahe finanzielle Förderung des Landes NRW in Aussicht gestellt werden kann.

▪ **Ausbau Tagesstätten für Menschen mit psychischer Behinderung (Ifd. Nr. 14)**

Der LWL möchte laut der Vorlage den nach langwierigen Vorbereitungen beschlossenen und über drei Jahre gestreckten Ausbau von Tagesstätten für Menschen mit psychischen Behinderungen überprüfen und evtl. stoppen. Es geht um den noch ausstehenden Ausbau im Umfang von 60 Plätzen in den Kreisen Gütersloh, Minden-Lübbecke, Lippe, Warendorf und in der Stadt Hamm.

In Anbetracht der stetig steigenden Zahl psychisch kranker Menschen und der insgesamt unzureichenden Versorgungslage im Bereich Arbeit, Beschäftigung, Tagesstruktur für diese Personengruppen ist solch ein Vorschlag fachlich überhaupt nicht nachvollziehbar. Es ist außerdem davon auszugehen, dass eine Nichtrealisierung des Ausbaus zusätzliche Kosten bei den ambulanten oder stationären Wohnhilfen einschließlich des LT 24 hervorrufen wird. Es ist zudem so, dass die von solch einem kurzfristigen Ausbaustopp betroffenen Träger bereits in der Umsetzung stehen. Mindestens ein Objekt wurde bereits erworben und Fördermittel der Stiftung Wohlfahrtspflege von 500.000 € sind zugesagt. Weitere Träger würden durch einen Stopp bzgl. Anmietung und Personalplanung empfindlich getroffen werden.

Freie Wohlfahrtspflege NRW

Zweites Maßnahmenpaket: Bessere Zugänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die im zweiten Maßnahmenpaket beschriebenen Schritte und Vorhaben vielfach bereits umgesetzt sind und eine Entwicklung wiedergeben, die bereits in den letzten Jahren gute Erfolge gebracht hat.

Die grundsätzlich angestrebte engere Verknüpfung zwischen Integrationsamt und der entsprechenden Abteilung aus der Eingliederungshilfe kann einerseits begrüßt werden, zum anderen ist hier natürlich deutlich zu machen, dass die Fragestellung der Erwerbsfähigkeit hier bisher eine deutliche Abgrenzung bei der Nutzung der unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen beinhaltet. (lfd. Nr. 16)

Daher kann es hier vorrangig zu einer stärkeren Einbindung der Eingliederungshilfe in die Finanzierung von Instrumente der beruflichen Eingliederung von bisher erwerbsunfähigen Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten führen. Die Ansätze des Budgets für Arbeit sind zu begrüßen, gleichzeitig ist die hier vorgenommene Mischfinanzierung nicht förderlich für die ebenfalls angespannte Haushaltslage des Integrationsamtes (Ausgleichsabgabe).

Auch die Beratungen zum BTHG sehen aktuell die Einführung eines einfach umzusetzenden Budgets für Arbeit vor. Hierfür sind Mittel der unterschiedlichen Kostenträger zu poolen. Es müssen allerdings auch Mittel für die Begleitung der Mitarbeiter mit Behinderungen ergänzt und in Form einer Erweiterung der Angebote der Integrationsfachdienste (IFD) eingebracht werden. (=lfd. Nr. 20 und 22)

Weitere Mittel für Integrationsunternehmen müssen gewonnen werden. Das Moratorium für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Integrationsunternehmen muss kurzfristig durch alternative Formen der Finanzierung beendet werden. (=lfd. Nr. 21)

Die Vorlage priorisiert die Einbindung von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses begrüßen wir im Zuge der Umsetzung der UN-BRK. Wir müssen gleichzeitig darauf hinweisen, dass hier ein langjähriger Prozess angestoßen wird/ worden ist, der auch weiterhin gekoppelt sein muss mit einem ausreichendem Angebot an Teilhabemöglichkeiten an Arbeit in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die aktuellen Zahlen der Werkstattbesuchenden, der Neuzugänge und der Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt machen dies deutlich.

Die aktuelle Situation fordert, entgegen dem Anliegen Werkstattplätze zu deckeln, zuerst intensive Bemühungen die bestehenden Überbelegungen in den Werkstätten zurückzuführen. Dieses gilt insbesondere in den Werkstätten für Menschen mit psychischen Behinderungen. Diese muss bei Bedarf auch regional zu Ergänzungen der Werkstattplätze führen und widersprechen einem grundsätzlichen Fördermoratorium für neue Werkstattplätze. Ein solches Fördermoratorium führt auch lediglich zu Einsparungen im investiven Bereich. Die Betroffenen Menschen mit Behinderungen haben dennoch einen Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz und die Werkstätten eine Aufnahmeverpflichtung. In der Folge fallen daher weiter entsprechende Leistungsvergütungen an, die Überbelegungen vergrößern sich und die Arbeitsbedingungen der Menschen mit Behinderung verschlechtern sich. (=lfd. Nr. 23)

Die Einbindung der Menschen mit schweren Mehrfachbehinderungen in die Werkstätten in NRW wird begrüßt und sollte auch entsprechend weitergeführt werden.



Die Zugangssteuerung zu den Werkstätten wird immer wieder in Frage gestellt und auch aktuell mit einer wissenschaftlichen Begleitung hinterfragt. Die FW als Träger bzw. Spitzenverband aller nordrhein-westfälischen Werkstätten ist hier offen für eine Begutachtung des Verfahrens und steht in einer fachlichen Diskussion zur Weiterentwicklung von Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Trotzdem wird die bisher erfolgreiche Arbeit auch weiterhin benötigt. Die Arbeit der vielen Menschen mit Behinderung in den Werkstätten in NRW muss in die Angebote zur Teilhabe an Arbeit gleichberechtigt eingebunden werden. (=Ifd. Nr. 18)

Der Schwerpunkt der Verbesserung der Teilhabe an Arbeit für Menschen mit Behinderung auf dem 1. Arbeitsmarkt sollte in folgenden Bereichen liegen:

- Übergangsarbeit, die in den Schulen beginnt;
- kompetente Beratung zur Teilhabe an Arbeit für die Menschen mit Behinderung und für Arbeitgeber;
- ausreichende Begleitstruktur in Form von IFD und
- passgerechte Minderleistungsausgleich, der einfach und unbürokratisch zur Verfügung steht.

Drittes Maßnahmenpaket: Leistungsgerechte Vergütung

Die Pauschalabschlüsse der letzten Jahre lagen unterhalb der Tarifabschlüsse. Da die Träger der Einrichtungen und Dienste eine leistungs- und tarifgerechte Vergütung Ihrer Mitarbeiter/innen sicherstellen müssen, sind vielfach die letzten vor Ort zum Teil vorhandenen Handlungsspielräume auf der Personalseite aufgezehrt. Um die notwendige Bedarfsdeckung für die Menschen mit Behinderung und die Bindung und Akquise von Personal für die Arbeit in den Einrichtungen und Diensten zu sichern, ist eine leistungsgerechte Vergütung über ein Pauschalverfahren oder – für alle Beteiligten wesentlich arbeitsintensiver – über Einzelverhandlungen auch in der Zukunft zu klären. Einzelverhandlungen einerseits sowie eine personenzentrierte und mit verschiedenen Leistungsträgern kleinteilig abzustimmende Finanzierung andererseits binden hohe Personalressourcen. Hier sind alle Beteiligten gefordert, den Prozess so zu gestalten, dass die Ressourcen, die den Menschen mit Behinderung unmittelbar zugutekommen, nicht reduziert werden.

▪ Personalfeststellungsverfahren (Ifd. Nr. 25)

Alle bisher der FW informell zur Verfügung stehenden Informationen zu dem neuen in Entwicklung befindlichen „Erhebungsinstrument“ („KlarA“) lassen die FW in Zweifel ziehen, dass der LWL, erst Recht ohne Mitwirkung der FW, in einem überschaubaren Zeitraum in der Lage sein wird, ein neues Standardverfahren einseitig einzuführen. Die FW erneuert daher ihre Bereitschaft an der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung eines Personalfeststellungsverfahrens mitzuwirken.

▪ Nichtanerkennung von tariflichen Entwicklungen (Ifd. Nr. 27)

Die Umsetzung der Ifd. Nr. 27 könnte die FW in der Regel nur durch eine Personal- und Aufgabenreduktion zu Lasten der Menschen mit Behinderung oder durch Schlechterstellung der Mitarbeiter/innen der FW sicherstellen. Beides wird von der FW abgelehnt. Die Verantwortung für die Umsetzung (auch) der Ifd. Nr. 27 der daher ausdrücklich bei (Mehrheits-)Politik und der Verwaltung des LWL.

Weitere wesentliche Konsolidierungsvorschläge aus den anderen LWL-Dezernaten 2.1 Förderung von Kindern mit Behinderung

In Westfalen-Lippe ist es seit 1988 gemeinsam mit den politischen Gremien im LWL, mit dem Landesjugendamt (LJA) und mit den beteiligten Jugendämtern sowie der LAG FW und den Krankenkassen gelungen, das Konzept der Integration - gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderung – zu entwickeln und umzusetzen. Mit der Verabschiedung der UN-BRK im Jahr 2009 wird auch das Konzept der Inklusion nun weitgehend angewendet. Zurzeit werden ca. 90 % aller anerkannten Kinder mit Behinderungen in integrativen-inkluisiven Kindertageseinrichtungen in Westfalen Lippe betreut und gefördert. Alleine durch die Aufnahme von Kindern mit Behinderungen in Regeleinrichtungen konnte der LWL erhebliche Einsparungen erzielen.

Gemeinsam mit dem LJA, den Jugendämtern und der LAG FW sowie den Trägern und deren Mitarbeiterinnen wurden unter großen Anstrengungen fast alle 78 Heilpädagogischen Kindergärten in Westfalen Lippe bis 2015 in entsprechend konzeptionierte Einrichtungen umgewandelt.

Durch eine kontinuierliche und gemeinsam abgestimmte Weiterentwicklung der LWL Richtlinie und mit der Verabschiedung des Kinderbildungsgesetzes NRW (KiBiz) im Jahr 2008, konnten gute Rahmenbedingungen geschaffen werden. Diese ermöglichen nun weitgehend, eine gemeinsame und wohnortnahe Versorgung sicherzustellen und die Regeleinrichtungen mit angemessener Qualität für alle Kinder mit Behinderung auszustatten. Dies stößt bei allen Akteuren (Eltern, Einrichtungen, Jugendämtern, Politik, Krankenkassen, Ärzten...) weitgehend auf große Akzeptanz. Dabei greifen die verschiedenen Bausteine ineinander und beeinflussen sich in ihrer Wirkung wechselseitig.

Für alle vom LJA anerkannten Kinder mit Behinderungen in Regel- und Heilpädagogischen Kindertageseinrichtungen liegen eindeutige, fachärztliche Gutachten vor, die die Vorgaben des SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfeverordnung (EHVO) voll erfüllen. Eine interne Überprüfung des LJA hat ergeben, dass es sich dabei nicht um „Gefälligkeitsgutachten“ handelt, sondern dass ein begründeter Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe bei den Kindern vorliegt. Finanzielle Entlastungen für den LWL könnten deshalb nur generiert werden durch eine Senkung der Kind- Pauschalen oder durch Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Bedarfsanerkennung haben.

Beides wird nach Auffassung der FW negative Auswirkungen auf die Qualität der wohnortnahen Betreuung haben und die Möglichkeiten der Durchsetzung von Rechtsansprüchen der Kinder mit Behinderung negativ tangieren. Eine Überprüfung und Weiterentwicklung der Richtlinien sollte erfolgen, sobald Neuerungen in der Finanzierungssystematik des KiBiz beschlossen sind.