

EINGLIEDERUNGSHILFE

Den Sozialraum inklusiv gestalten



VON
MARTINA HOFFMANN-BADACHE
Die Diplom-Psychologin Martina Hoffmann-Badache ist seit 1999 Dezernentin und Leiterin des Dezernates Soziales und Integration beim Landschaftsverband Rheinland. Zuvor war sie 17 Jahre in leitender Position beim Psychosozialen Trägerverein Solingen tätig.
Internet <http://www.lvr.de>

Die Eingliederungshilfe – insbesondere die stationären Angebote für Menschen mit Behinderung – ist eines der Felder, bei den die Kommunalisierung entweder bereits praktiziert oder aber diskutiert wird. In Nordrhein-Westfalen wird versucht, durch »kooperative Steuerung« die Vorteile beider Wege zu verbinden.

Als kommunaler Regionalverband übernimmt der Landschaftsverband Rheinland Aufgaben der rheinischen Städte und Kreise, die – vor allem im Sinne eines Finanzausgleiches und einer einheitlichen fachlichen Qualität und Steuerung – besser überregional bearbeitet werden. Die 13 kreisfreien Städte, 12 Kreise und die Städteregion Aachen im Rheinland – das ist der Landesteil Nordrhein des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf – sind seine Mitglieder. Sie tragen den Landschaftsverband Rheinland. Gegründet wurden der Landschaftsverband Rheinland und sein Schwesterverband Landschaftsverband Westfalen-Lippe im Jahre 1953 durch den nordrhein-westfälischen Landtag. Die Wurzeln der regionalen Selbstverwaltung im Rheinland reichen jedoch zurück bis zur preußischen Rheinprovinz von 1815.

Der Landschaftsverband Rheinland erbringt mit seinen 15.000 Beschäftigten an mehr als 70 Standorten Dienstleistungen für die etwa 9,6 Millionen Menschen im Rheinland:

- Der Landschaftsverband Rheinland finanziert als bundesweit größter Träger der Sozialhilfe die Wohnhilfen und Werkstatt-Arbeitsplätze für Menschen mit Handicap; als Integrationsamt fördert er die Integration von behinderten Menschen in den Beruf.
- Der Landschaftsverband Rheinland ist Träger von 41 Förderschulen für Kinder und Jugendliche mit Körper- und Sinnesbehinderungen.
- Der Landschaftsverband Rheinland betreibt psychiatrische Kliniken und Tageskliniken.
- Der Landschaftsverband Rheinland ist Träger von sechs Museen an elf Standorten und fördert vielfältige Kulturprojekte.

Der Landschaftsverband Rheinland finanziert seine Arbeit im Wesentlichen aus der Umlage seiner Mitglieds Körperschaften (Hebesatz 2009: 15,75%). Fast 90 Prozent des rund 2,932 Milliarden Euro umfassenden Haushalts gibt er für soziale Aufgaben aus: hauptsächlich für gesetzliche Pflichtaufgaben im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderung, aber auch für die sozialen Aufgabenfelder Psychiatrie, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Ziel ist es, Menschen mit Behinderung oder in schwierigen Lebenslagen ein möglichst selbst bestimmtes Leben und die Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.

Im Jahr 2010 werden vom Haushalt des Landschaftsverband Rheinland insgesamt 1,933 Milliarden Euro für die Leistungen für Menschen mit Behinderung aufgewendet; immer noch den größten Anteil hieran haben die Leistungen des stationären Wohnens mit circa 1.007 Millionen Euro, gefolgt von den Leistungen zur Beschäftigung mit 449 Millionen Euro. Der Anteil der ambulanten Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen nimmt insbesondere seit 2003 kontinuierlich zu, erscheint jedoch mit 257 Millionen Euro im Vergleich zu den stationären Wohnhilfen noch gering (vgl. Abb. 1).

Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass bis zum Jahr 2003 keine Zuständigkeit des Landschaftsverband Rheinland für die ambulanten Wohnhilfen gegeben war, lediglich im Wege der freiwilligen Leistungen konnte der Ausbau des betreuten Wohnens unterstützt werden. Die in die Zuständigkeit der einzelnen Städte und Kreise liegenden ambulanten Angebote wurden von diesen aus unterschiedlichen – vor allem finanziellen – Gründen nicht ausgebaut. Im Ergebnis war ein stetiger Zuwachs der Platz- und Fallzahlen beim stationären Wohnen zu beobachten.

Ohne die Möglichkeit einer Steuerung war zu befürchten, dass die sehr teuren stationären Wohnhilfen um circa 1.000 pro Jahr ansteigen und die in vielen Fällen möglichen, individuell zugeschnittenen ambulanten Unterstützungsleistungen nicht angeboten würden. Dies war als Ergebnis der geteilten Zuständigkeiten für die ambulanten und stationären Wohn-

hilfen in den Vorjahren beobachtet worden.

Nicht zuletzt mit Blick auf die Kostenfolgen für die kommunalen Haushalte bei stetig wachsender Zahl von Leistungsempfängern hat die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen deshalb zur Jahresmitte 2003 die Zuständigkeit für alle Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen bei den Landschaftsverbänden zusammengeführt. Diese Zuständigkeitszusammenführung (»Hochzonung«) wurde zunächst auf sieben Jahre befristet und hinsichtlich ihrer Effekte durch eine wissenschaftliche Begleitforschung überprüft. Hiermit wurde das Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen beauftragt. Nach Vorlage des Abschlussberichtes im Sommer 2008 hat die Landesregierung vorzeitig entschieden, die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen bei den Landschaftsverbänden zu belassen, jetzt befristet bis zur Jahresmitte 2013.

Die Entwicklung der Fallzahlen bei den ambulanten und stationären Eingliederungshilfen zum Wohnen insgesamt zeigt seit 2003 eine deutliche Tendenz zur Veränderung: Vor allem in den letzten drei Jahren ist es gelungen, den vermeintlich unaufhaltenden Fallzahlenanstieg bei den stationären Wohnhilfen zu stoppen und in einen moderaten Fallzahlrückgang umzukehren. Zugleich ist die Anzahl der Menschen deutlich gestiegen, die ambulante Eingliederungshilfen zum selbständigen Wohnen erhalten (vgl. Abb. 2).

Diese Tatsache wirft neue Fragen auf; grundsätzlich geht der Landschaftsverband Rheinland aber davon aus, dass auf der Grundlage der Steuerungsverantwortung sowohl für die ambulanten als auch die stationären Wohnhilfen das Steuerungsziel erreicht werden konnte: Kostenbegrenzung bei wachsenden Fallzahlen durch fachliche Weiterentwicklungen auf der Basis des Grundsatzes: »ambulant vor stationär«.

Qualitätsentwicklung durch kooperative Steuerung

Die bisherigen Ausführungen zu Zuständigkeitsregelungen, Kostenaufwand und Fallzahlentwicklungen sowie Steuerungsergebnissen könnten zu dem Eindruck führen, der Landschaftsverband Rheinland sei im wesentlichen darum bemüht, ohne oder sogar gegen die anderen Akteure der Eingliederungshilfe ein vorwiegend ökonomisches Ziel zu erreichen: die Begrenzung des Kostenanstieges bei den Eingliederungshilfen.

Natürlich muss er dieses Ziel im Interesse seiner Mitgliedskörperschaften verfolgen, aber genauso muss er seine Aufgaben für die Menschen mit Behinderung erfüllen.

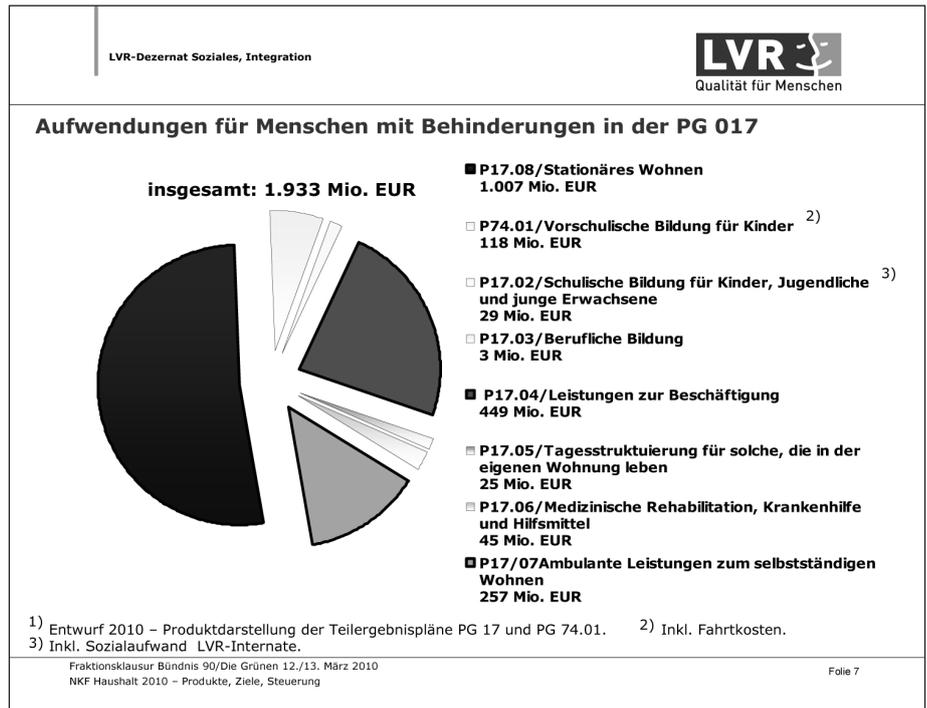


Abb. 1: Der größte Brocken im Haushalt des Landschaftsverbandes Rheinland bei den Leistungen für behinderte Menschen ist nach wie vor das stationäre Wohnen.

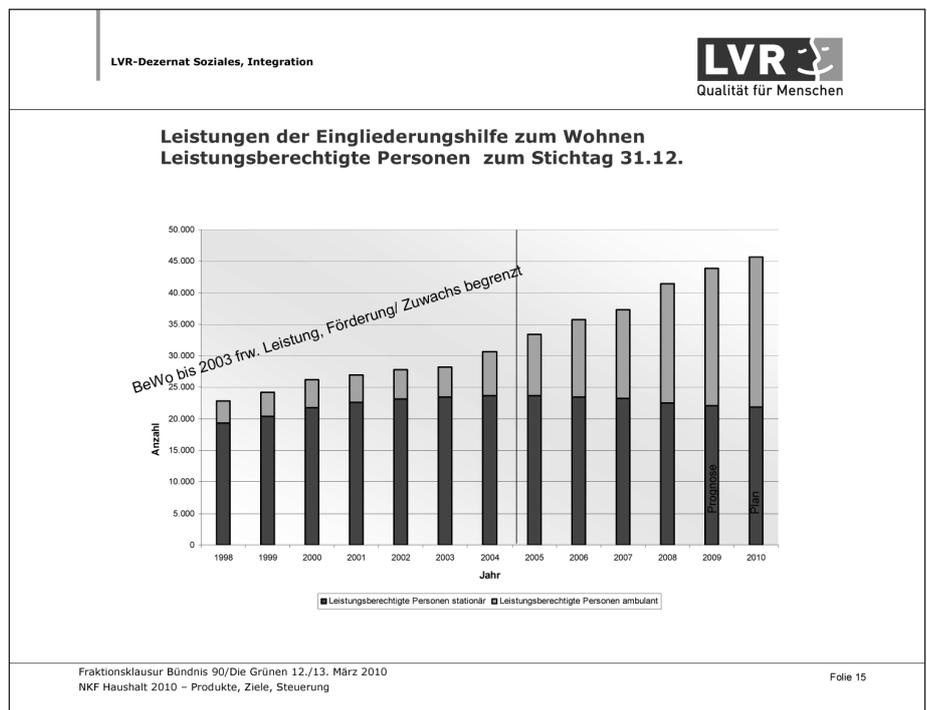


Abb. 2: Durch die Zusammenführung der ursprünglich geteilten Zuständigkeiten beim ambulanten und beim stationären Wohnen konnten die Fallzahlen deutlich begrenzt werden.

Sie haben einen individuellen Rechtsanspruch auf die Unterstützungsleistungen, die sie zur Bewältigung ihrer Teilhabebeeinträchtigungen benötigen. Überwiegend erhalten sie diese in Form von Sachleistungen, sie werden also unterstützt durch Dienste und Einrichtungen, die hierfür vom Landschaftsverband Rheinland Entgelte erhalten, die als Ergebnis von Verhandlungen in

Vereinbarungen festgelegt werden. Häufig treten weitere Leistungen hinzu, die sie von anderen Leistungsträgern, aber auch von örtlichen Sozialhilfeträgern bekommen.

Damit sind die wesentlichen Akteure benannt, die nur gemeinsam die beiden wesentlichen Ziele bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe erreichen können: ein langfristig finanzierbares System erhal-

ten, das den individuellen Bedarf der Menschen mit Behinderung deckt.

Die bisherigen Steuerungserfolge wurden im Rheinland erreicht, weil es gelungen ist, die strategischen Aktivitäten eng zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden abzustimmen und zu vereinbaren. Ende 2009 ist eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen worden, in der die Ziele und Felder der Zusammenarbeit niedergelegt und die gemeinsame Entwicklungsverantwortung für die Leistungen für Menschen mit Behinderung und in besonderen sozialen Schwierigkeiten bekräftigt wird. Auf der Basis dieser Rahmenvereinbarung schließen die einzelnen Städte und Kreise mit dem Landschaftsverband Rheinland (bzw. dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe) bilaterale Kooperationsvereinbarungen ab.

Der Stand der Entwicklung wird regelmäßig ausgetauscht in der Fachkommission zur Förderung des selbständigen Wohnens behinderter Menschen, die das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nord-

Westfalen hat der zuständige Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales deutlich erklärt:

»Ich will in Nordrhein-Westfalen noch besser als bisher erreichen, dass Menschen mit Behinderungen genauso leben können wie alle anderen auch – natürlich mit etwas anderen Rahmenbedingungen und mit Hilfestellungen an der einen oder anderen Stelle ... In Nordrhein-Westfalen sind wir noch längst nicht so weit, dass der Mix von ambulanten und stationären Wohnformen stimmt. Wir sind einige Schritte vorangekommen, aber das Ziel ist noch fern. Das heißt: Wir müssen weiter machen! Und dafür brauchen wir einen überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der konsequent die Regionalisierung dieser Aufgabe umsetzt. Meine Auffassung ist, dass wir eine weitere Dezentralisierung der Angebote nur dann erreichen, wenn die Zuständigkeit für das betreute Wohnen zunächst beim überörtlichen Träger angesiedelt ist.«

Er hat auch deutlich gemacht, dass er am Ende des Umsteuerungsprozesses eine Vision realisiert sehen will: dass alle Bürgerinnen und Bürger einer Stadt oder einer Gemeinde an ihrem jeweiligen Lebensort die Unterstützung erhalten, die sie individuell benötigen und wünschen.

»Das Ziel: inklusive Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderungen«

rhein-Westfalen im Zusammenhang der Zuständigkeitsregelung eingerichtet hat. Hierin vertreten sind die Kommunalen Spitzenverbände, die Landschaftsverbände, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Landesbehindertenbeirat.

In gleicher Weise sind Vereinbarungen zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen abgeschlossen worden, die auf das Ziel ausgerichtet sind, das System der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten weiter zu entwickeln – und dies als partnerschaftliche Aufgabe begreifen.

Die Verknüpfung von fachlichen und finanziellen Aspekten ist die wesentliche Leistung, finanzielle Effekte im Sinne einer Senkung der durchschnittlichen Fallkosten werden erwartet durch die konsequente Umsteuerung der Hilfen auf personenbezogene, passgenaue Hilfen, die vorrangig ambulant geleistet werden.

Durch diese Ausrichtung des Leistungsangebotes wurde im Zeitraum von Mai 2006 bis Ende des Jahres 2008 erwartet, dass im Land Nordrhein-Westfalen in der

- Ausdifferenzierung und Vernetzung der Unterstützungsangebote mit zunehmender Flexibilisierung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Formen
- Untersuchung des weiterhin hohen Anstieges der Antragszahlen, insbesondere aus der Zielgruppe der Menschen mit einer seelischen Behinderung mit dem Ziel, die Unterstützungsangebote neu zu konturieren und zugleich besser steuern zu können
- die bisherigen Vergütungssysteme für ambulante und stationäre Hilfen zunächst in Form von Modellen so umzubauen, die die Möglichkeiten der Übergänge zwischen den Formen der Hilfe optimiert werden.

Leitziel Inklusion

Die Regelungen zur Zuständigkeit für die Leistungen der Eingliederungshilfe sind in den Bundesländern unterschiedlich; die jeweiligen Akteure in den Regionen werden vielfältige Erfahrungen dazu beisteuern können, welche Variante mit welchen Schnittstellen zu welchen Schwierigkeiten in der Handhabung führt. In Nordrhein-

Westfalen hat der zuständige Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales deutlich erklärt:

»Ich will in Nordrhein-Westfalen noch besser als bisher erreichen, dass Menschen mit Behinderungen genauso leben können wie alle anderen auch – natürlich mit etwas anderen Rahmenbedingungen und mit Hilfestellungen an der einen oder anderen Stelle ... In Nordrhein-Westfalen sind wir noch längst nicht so weit, dass der Mix von ambulanten und stationären Wohnformen stimmt. Wir sind einige Schritte vorangekommen, aber das Ziel ist noch fern. Das heißt: Wir müssen weiter machen! Und dafür brauchen wir einen überörtlichen Träger der Sozialhilfe, der konsequent die Regionalisierung dieser Aufgabe umsetzt. Meine Auffassung ist, dass wir eine weitere Dezentralisierung der Angebote nur dann erreichen, wenn die Zuständigkeit für das betreute Wohnen zunächst beim überörtlichen Träger angesiedelt ist.«

Wenn sich alle Akteure im jeweiligen Sozialraum auf dieses Leitziel verpflichten, entstehen zwangsläufig veränderte Handlungsstrategien in der Gegenwart und nahen Zukunft! Der Landschaftsverband Rheinland ist bereit und sieht sich in der Pflicht, die überregionale Koordination eines solchen Umsteuerungs- und Umdenkensprozesses zu übernehmen. Er bringt sich nachhaltig im Rahmen seiner Aufgabenstellung in die Entwicklungen vor Ort ein. Gemeinsam mit allen Beteiligten geht es darum, einen inklusiven Sozialraum zu gestalten.

Es wird nicht zum Ziel einer inklusiven Sozialraumgestaltung führen, wenn nicht die Menschen mit und ohne Behinderung vor Ort als Experten ihrer Lebenssituation in diese Weiterentwicklung einbezogen sind. Ein Stichwort zur Umsetzung eines solchen Vorgehens sind örtliche Teilhabekonferenzen. Hierzu liegen erste gute Beispiele vor, es wird darum gehen, sie flächendeckend zu nutzen für die Entwicklung von Maßnahmen zur Sozialraumentwicklung.

Gemeinsames Lernen ist gefordert, Aufgabe von Leistungsträgern und Leistungsanbietern ist es, hierfür die geeigneten Lernorte zu organisieren, die Ergebnisse zu kommunizieren und praktische Konsequenzen zu ziehen. Dann wird glaubhaft, dass aus der klassischen Behindertenarbeit eine gemeinsame aller Beteiligten wird. ♦