

Berichtsvorlage



Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.

Federführende Abteilung: LWL-Behindertenhilfe Westfalen	Datum: 27.08.2009	DrucksacheNr.: 12/1782
---	-----------------------------	---

Status: Ö	Datum: 23.09.2009	Gremium: Sozialausschuss	Berichterstattung: Herr Münning
---------------------	-----------------------------	------------------------------------	---

Betreff:
"Familienunterstützende Hilfen"

1	Ergebnis- und/oder zahlungsrelevante Auswirkungen?		nein		ja
	Im Haushaltsplan vorgesehen?		nein		ja, im Hpl., Produktgruppe
	Im Wirtschaftsplan vorgesehen?		nein		ja, im Wi-Plan
2	Die Leistungen sind	3	Rechtsgrundlage/Ausschussbeschluss:		
	freiwillig		(Ggfls. weitergehende Erläuterungen siehe Begründung, Seite/Ziffer)		
	durch Gesetz/Verordnung pp.				
	durch Ausschussbeschluss des LWL				
4	Investitionskosten/einmalige Auszahlungen:	5	Jährliche ergebnisrelevante Folgekosten:	6	Hinweise
Insgesamt:	EUR	Insgesamt:	EUR	Ergänzende Darstellung zu den ergebnis- und/oder zahlungsrelevanten Auswirkungen (Investitionskosten, Folgekosten, Finanzierung pp.) siehe in der Begründung unter Ziffer	
Beteiligung Dritter:	EUR	Beteiligung Dritter:	EUR		
Belastung LWL:	EUR	Belastung LWL:	EUR		

Der Sozialausschuss nimmt die Vorlage 12/1782 zur Kenntnis.

Zusammenfassung:

Die Vorlage berichtet über das Ergebnis einer Untersuchung zu Familienunterstützenden Hilfen in den Mitgliedskörperschaften Dortmund und Herford. Die Konsequenzen für die Landschaftsverbände werden dargestellt (C.). Beschlüsse sind nicht erforderlich. Veränderungen der LWL-Leistungen werden nicht vorgeschlagen.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden den Mitgliedskörperschaften sowie der interessierten Fachöffentlichkeit vorgestellt. Dazu ist eine Fachtagung im Frühjahr 2010 geplant.

A) Ausgangslage

Der LWL-Sozialausschuss hat sich in der Wahlperiode 2004 - 2009 intensiv mit dem Thema Familienunterstützende Hilfen auseinandergesetzt.¹ Letztlich wurde ein in enger Kooperation mit den Mitgliedskörperschaften erarbeiteter Gutachterauftrag an die Technische Universität Dortmund, Fakultät Rehabilitationswissenschaften, vergeben.² Projektiert war ein zweiphasiges Projekt. In der Projektphase I war eine Bedarfs- und Angebotsanalyse in den Mitgliedskörperschaften Dortmund und Herford beauftragt. Der Projektzeitplan sah eine Durchführung im Zeitraum von Oktober 2008 bis zum Juni 2009 und eine Bewertung der Ergebnisse bis zum September 2009 vor.

B) Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung im Auftrag des LWL

I. Empirische Erkenntnisse

Die Untersuchung ist auftragsgemäß von der TU Dortmund, Fakultät Rehabilitationswissenschaften/Rehabilitationssoziologie, durchgeführt worden.³ Unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Elisabeth Wacker haben Herr Dr. Markus Schäfers und Frau Dr. Gudrun Wansing folgende Ergebnisse erarbeitet.

1. Bedarfszahlen / Zielgruppen

Auf der Basis von Hochrechnungen kann davon ausgegangen werden, dass in Westfalen-Lippe ca. 15.000 Menschen mit Behinderungen noch in ihrer Herkunftsfamilie leben. Dabei gibt es eine Spanne von 13.000 - 17.000 Menschen. Dies entspricht ca. 2,9 Personen auf 1.000 Einwohner in der Altersgruppe 18- bis 65-jährige. Bezogen auf Werkstattbesucher macht dies ca. 45 % der Werkstattbesucher, unabhängig von dem Leistungsträger, aus. Allerdings gibt es eine gewisse Dunkelziffer, deren genaue Konkretisierung über den gewählten Zugang über Schulen, Werkstätten für behinderte Menschen und sonstige Tagesstruktureinrichtungen nicht näher bestimmt werden konnte. Von den Personen, die zu Hause leben, sind ca. 60 % männlich, 40 % weiblich. Die Hälfte der behinderten Familienmitglieder ist im jungen Erwachsenenalter (18 - 30 Jahre alt). Knapp ein Drittel der behinderten Familienmitglieder ist über 40 Jahre alt.

¹ Zunächst unter dem Begriff Familienunterstützende Dienste. I.E.:
LWL-Sozialausschuss 21.03.2007, Vorlage 12/0833; 29.11.2007, Vorlage 12/1099; 30.05.2008,
Vorlage 12/1314 und 12.09.2008, LWL-Sozialausschuss 23.09.2008, Vorlage 12/1392

² LWL-Sozialausschuss 23.09.2008, Vorlage 12/1392

³ Der Untersuchungsbericht befindet sich derzeit in Druck. Er wird anschließend allen Fraktionen zur Verfügung gestellt.

2. Hauptbetreuungspersonen in der Familie

Die Mehrheit der Hauptbetreuungspersonen in der Familie sind Mütter (rd. 84 %). Drei Viertel der Hauptbetreuungspersonen sind über 50 Jahre alt, ein Drittel an der Schwelle zum Renteneintrittsalter und darüber hinaus. Bei letzteren erscheint also mittel- bis langfristig betrachtet eine Weiterbetreuung des behinderten Familienmitglieds durch die familiäre Hauptbetreuungsperson - allein altersbedingt - kaum tragfähig. Die Mehrheit der Hauptbetreuungspersonen erhält Unterstützung innerhalb eines familiären oder erweiterten sozialen Netzwerks. Auf der anderen Seite gibt es allerdings ca. 1/5 alleinerziehende Mütter.

3. Familiäre Bedarfslage und Nutzung unterstützender Angebote

Der größere Teil der Hauptbetreuungspersonen bekommt nach eigenen Angaben genügend Unterstützung. An Bedarf wird insbesondere ein Informations- und Beratungsbedarf für die Familien erkennbar sowie ein Bedarf an flankierenden Angeboten, insbesondere Freizeitgestaltung. Ein Problem scheint eine kurzfristige Betreuung bzw. eine Betreuung in Notfällen zu sein. Viele Familien können hier keine ausreichende Sicherheit finden.

Die Untersuchung gibt Auskünfte über die Inanspruchnahme von professionellen Angeboten bzw. Angeboten in Eigenorganisation. Dies bedarf einer weitergehenden Auswertung. Überraschend ist dabei die geringe Nutzung von professionellen Dienstleistungen.

Wesentliche Erkenntnis der Untersuchung ist, dass es deutliche Indizien für eine „grundlegende Neigung der Familie zur innerfamiliären Orientierung“ gibt. Offensichtlich hat sich bei vielen Familien eine Grundhaltung eingestellt, dass die Versorgung des behinderten Familienangehörigen im wesentlichen Aufgabe der Familie selber ist. Dazu können, müssen aber nicht, die Unterstützung anderer (aus dem Familien-, respektive Freundes-, respektive Nachbarschaftskreis) oder professionelle Dienstleister in Anspruch genommen werden. Diese innerfamiliäre Orientierung scheint mit dem Schweregrad der Behinderung und dem damit verbundenen Hilfebedarf im engeren Sinne nicht verbunden zu sein.

4. Subjektive Belastung und objektive Risiken

Die Familien berichten über eine Reihe von Belastungen, die zum Teil eher im psychosozialen Bereich, zum Teil aber auch im wirtschaftlichen Bereich ihre Auswirkungen haben. Es wird deutlich herausgearbeitet, dass Familien mit behinderten Familienangehörigen einem höheren „Armutrisiko“ ausgesetzt sind. Viele der Hauptbetreuungspersonen gehen keiner oder nur einer sehr geringfügigen oder Teilzeitbeschäftigung nach, was das Familieneinkommen deutlich im Vergleich zu anderen Familien sinken lässt.

5. Vorstellungen von einer zukünftigen Wohn- und Betreuungssituation/ Orientierung der Familien

Von den behinderten Familienmitgliedern wünscht sich ca. die Hälfte einen weiteren Verbleib im Elternhaus auf mittelfristige Sicht. In weit geringerem Maß werden professionelle Wohnformen, hier zuerst ambulant betreutes Einzel- oder Paarwohnen genannt.

Bei den Hauptbetreuungspersonen hingegen werden professionell betreute Wohn- und Unterstützungsformen, dabei vorrangig das Wohnheim und mit nur geringem Abstand die

ambulant betreute Wohngemeinschaft genannt. Die weiteren Befragungsergebnisse müssen genauer ausgewertet werden.

Auch in diesem Punkt zeigt sich noch einmal deutlich „die innerfamiliäre Orientierung“. Erste Hinweise, dass sich diese Haltung verändern kann, sind darin zu sehen, dass jüngere Familien einen geringeren Wunsch nach Verbleib im Elternhaus ausgesprochen haben. Daraus kann sich mittel- und langfristig ein entsprechend höherer Bedarf an professioneller Wohnunterstützung ergeben.

6. Bedingungs-lagen für den Eintritt in professionell betreute Wohnformen

Bei der Befragung der Hauptbetreuungs-personen, deren behindertes Familienmitglied vor Kurzem in eine professionelle Wohnbetreuung umgezogen ist, zeigte sich im Wesentlichen als ausschlaggebend der Wunsch des behinderten Familienmitglieds selber. Allerdings sind auch Überlastungen und Krisen Gründe für einen Betreuungswechsel gewesen.

II. Schlussfolgerungen der Untersuchung

Der Bericht kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Familienunterstützende Hilfen nehmen keinen (bzw. kaum) Einfluss auf den Eintrittszeitpunkt in professionelle Wohnformen.
2. Die Inanspruchnahme familienunterstützender Angebote wirkt sich nicht auf die Wohnwünsche zu Gunsten des Verbleibs im Elternhaus aus.
3. Die Nichtinanspruchnahme familienunterstützender Angebote beruht auf (subjektiver) Nicht-Notwendigkeit.
4. Das Bewältigungs- und Entscheidungsverhalten der Familien wird wesentlich durch soziale Orientierungen geprägt.

Zusammenfassend kommt der Bericht zu folgendem Schluss:

“Vor dem Hintergrund der dargestellten Ergebnisse und Schlussfolgerungen wird angenommen, dass es sich insgesamt als (wirtschaftlich) nicht zweckmäßig erweist, familienunterstützende Leistungen zu erbringen, um den Eintritt in die ambulante oder stationäre Wohnbetreuung hinauszuschieben. Vielmehr ist auf der Basis zentraler Befunde der Studie anzunehmen, dass sich weder Art noch Umfang familienunterstützender Leistungen wesentlich auf den Eintrittszeitpunkt in eine ambulante oder stationäre Wohnbetreuung auswirken. Dies bedeutet im Ergebnis für das Projekt FUH, dass sich die Entwicklung und Modellerprobung eines systematischen Konzeptes familienunterstützender Hilfen als nicht zielführend erweist.“

III. Weiterführende Hinweise der Untersuchung

Das Gutachten gibt darüber hinaus eine Reihe von weiterführenden Hinweisen. Diese werden wie folgt zusammengefasst:

1. „Information und Beratung verbessern“

Auffällig war bei der Untersuchung, dass viele Familien einen Mangel an Information und Beratung angaben. Bei der „älteren Generation“ kommt es möglicherweise eher auf eine Auszugsplanung und fließenden Übergang in professionell betreute Wohnformen an, wobei insbesondere der Wert einer ambulanten Wohnunterstützung hervorzuheben sein mag. Bei der „jüngeren Generation“ sollen direkt fließende Übergänge in ambulante Betreuungsformen angestrebt werden. Weitere Hinweise sind noch auszuwerten.

2. „Ambulante Angebote attraktiver machen“

„Gegensteuerung stationärer Wohnwünsche durch Ausbau und Weiterentwicklung alternativer, ambulanter Wohnformen und Informationen der Familien über diese, insbesondere auch

a) „Probe-/Trainings-/Kurzzeitwohnen“

Viele Familien wünschen sich offensichtlich eine ambulante Wohnform, insbesondere auch in Form einer betreuten Wohngemeinschaft, deren Betreuungssetting einen mehr Sicherheit gebenden Eindruck hinterlässt. Bei einer Entwicklung möglicher Wohnformen bietet sich auch ein verstärktes Ausprobieren im ambulanten Bereich im Sinne von Probe- und Trainingswohnen an.

b) „Geldleistungen bzw. Finanzierung familienunterstützender Leistungen für einkommensschwache Haushalte“

Bei einer nicht unbedeutenden Teilgruppe von Familien zeigten sich hohe ökonomische Risiken. Gerade bei dieser Gruppe könnten Geldleistungen das Familiensystem stützen und damit eine bewusste Entscheidung für eine dann entsprechend ambulant ausgerichtete Wohnform stärken.

3. „Auf besondere Personengruppen achten“

„Besondere Aufmerksamkeit für bestimmte Familien und Personengruppen (Personen mit hohen Unterstützungsbedarfen, Betreuungspersonen ohne soziale Ressourcen, Familien ohne Nutzung tagesstrukturierender Angebote)“

C) Konsequenzen für die Landschaftsverbände

I. Neue Ausführungsverordnung ab dem 01.06.2009

Die Ergebnisse der Untersuchung sind vor dem Hintergrund einer zwischenzeitlich geänderten Rechtslage zu bewerten.

Zum 01.06.2009 ist die neue Ausführungs-Verordnung des Landes, die unter anderem die Zuständigkeiten des LWL für die Wohnhilfen für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe regelt, in Kraft getreten.⁴

In der Begründung des Landes zur Verordnung heißt es zu § 2 Absatz 1 Ziffer 2:

„Die überörtlichen Sozialhilfeträger sind seitdem (*Anmerkung: seit dem 01.07.2003*) außer für die stationären auch für die Wohnhilfen für erwachsene Menschen mit Behinderung zuständig, um selbständiges Wohnen zu ermöglichen oder zu sichern. Mit dem 18. Lebensjahr setzt im Sinne der selbständigen Lebensführung der Anspruch auf selbständiges Wohnen ein. Dabei umfassen Wohnhilfen, die selbständiges Wohnen ermöglichen oder sichern, alle Hilfen außerhalb von stationären Einrichtungen, die eine Leistungs- und Vergütungsvereinbarung nach §§ 75 ff. SGB XII oder einen Versorgungsvertrag nach §§ 72 ff. SGB XI haben.“

Damit hat das Land klargestellt, dass die Landschaftsverbände im Ergebnis für alle ambulanten Wohnhilfen der Eingliederungshilfe zuständig sind. Auf diese Weise wird das Prinzip der Zuständigkeit aus einer Hand für die Wohnhilfen im Rahmen der Eingliederungshilfe realisiert. Die Differenzierung, die noch der vorhergehenden Verordnung zu Grunde lag, dass es neben den ambulanten Wohnhilfen zum selbständigen Wohnen noch weitere ambulante Wohnhilfen (dann in Zuständigkeit der örtlichen Träger) geben kann, ist damit hinfällig. Leistungen des Betreuten Wohnens umfassen damit auch die Leistungen in der Herkunftsfamilie, da es sich dabei auch um Hilfen außerhalb von stationären Einrichtungen handelt. Die ambulanten Eingliederungshilfeleistungen der Landschaftsverbände sollen weiterhin mit dem Ziel geleistet werden, selbständiges Wohnen zu ermöglichen oder zu sichern.

Weiterhin gibt es aber sonstige ambulante Eingliederungshilfeleistungen (z. B. Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen), die keine Wohnhilfen sind. Für diese sind die örtlichen Sozialhilfeträger weiterhin zuständig.

⁴ LWL-Sozialausschuss vom 24.04.2009, Vorlage 12/1615

II. Generelle Ermittlung der Bedarfslagen in den Herkunftsfamilien

Für beide Landschaftsverbände stellt sich die Frage, welche Bedarfslagen Menschen mit Behinderungen, die in ihren Herkunftsfamilien leben und betreut werden, geltend machen und inwieweit diese durch Wohnhilfen der Eingliederungshilfe zu decken sind.

Die im Folgenden dargestellten Verfahrensweisen sind im Hinblick auf eine zumindest in den Grundzügen landeseinheitliche Leistungsstruktur – wie sie bspw. bereits seit Ende 2003 mit dem landeseinheitlichen Fachleistungsstundensystem und -preis erfolgreich praktiziert wird – zwischen den Verwaltungen beider Landschaftsverbände erarbeitet worden.

Einvernehmen bestand darüber, dass die ursprünglich projektierte 2. Projektphase - für die ohnehin ein gesonderter Auftrag hätte vergeben werden müssen - mit der Bausteine für eine Konzeptentwicklung erarbeitet werden sollten, nicht durchgeführt werden soll. Dieses Ergebnis darf nicht zur Vermutung Anlass geben, dass Familienunterstützende Hilfen an sich nicht geboten sind. Untersuchungsgegenstand war nur, ob diese unmittelbare Auswirkungen auf den Wechsel in eine professionell betreute Wohnform haben. Die von dem Gutachten aufgezeigten Hinweise auf die Weiterentwicklung Familienunterstützender Hilfen sind daher in enger Abstimmung aber in eigener Verantwortung der Mitgliedskörperschaften zu prüfen.

Die Thematik wird auch Gegenstand der Rahmenvereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden sein und in der aufgrund der AG SGB XII geschaffenen Fachkommission beim MAGS erörtert werden. Die Verwaltung wird zudem im 1. Halbjahr 2010 erneut dem LWL-Sozialausschuss berichten.

Für die Landschaftsverbände selbst verbleiben aus der Untersuchung folgende grundsätzliche Erkenntnisse und Konsequenzen, die für die Bestimmung der Leistungen zum Wohnen in den Herkunftsfamilien maßgeblich sind:

1. Information und Beratung

Ein bedeutendes Manko wurde in der Studie im Bereich Information und Beratung gesehen. Da sich beide Landschaftsverbände mit der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von Beratung beschäftigen, macht es Sinn, die hier beschriebenen Aufgaben mit zu bearbeiten. Für den LWL bedeutet dies, innerhalb des Projektes „Teilhabe 2012“⁵ bei der Entwicklung eines „westfälischen Beratungsmodells“⁶ dieses Thema einzuarbeiten.

Beim LVR besteht mit den KoKoBes bereits eine flächendeckende Beratungsstruktur. Im Zuge der fachlichen und finanziellen Weiterentwicklung der KoKoBes werden die Informations- und Beratungsaufgaben für Menschen mit Behinderungen, die in der Herkunftsfamilie betreut werden, weiter in den Vordergrund rücken. Bis zum Jahresende soll die Entwicklung der Nachfragesituation bei den KoKoBes beobachtet werden. Die LVR-Verwaltung geht davon aus, dass die KoKoBes diese Aufgabe mit der aktuell deutlich verbesserten Finanzausstattung leisten können.

Die beiden Landschaftsverbände werden sich mit gemeinsamen Grundsätzen für Beratung beschäftigen. Die Ziele der Beratung, dass der Mensch mit Behinderung und seine Familie eine gut durchdachte Entscheidung zum Zeitpunkt eines Wechsels von der Familie in eine anders betreute Wohnform und zur angestrebten möglichst selbstständigen Wohnform treffen können, wird in diesen Grundsätzen herausgearbeitet werden. Ebenso wird ein

⁵ LWL-Sozialausschuss 10.06.2009, Vorlage 12/1704

⁶ LWL-Sozialausschuss 10.06.2009, Vorlage 12/1703

Konzept zur Begleitung / Unterstützung von Familien Gegenstand der Beratungen der Landschaftsverbände werden

Der LWL wird das Konzept im Arbeitsausschuss der Sozialdezernenten abstimmen.

2. Weiterentwicklung der Angebote des Betreuten Wohnens

Das Betreute Wohnen wird stetig in beiden Landesteilen weiterentwickelt. Dies erfolgt auch unter dem Gesichtspunkt, das notwendige Maß an Unterstützungssicherheit zu erlangen. Der LWL hat u. a. hierzu das Angebot an Wohn- und Hausgemeinschaften ausgeweitet.⁷

Auch beim LVR ist ein selbständiges Wohnen mit ambulanter Unterstützung entweder als Einzelwohnen oder in Form von Wohngruppen möglich. In beiden Verbandsgebieten wird dieser Weg konsequent weiterbeschritten. Im Rahmen der konzeptionellen Weiterentwicklungen werden auch Formen von Kurzzeitbetreuung (vorrangige familienentlastende Leistungen nach §§ 39, 41 SGB XI) und Probewohnen bearbeitet. Den Sozialausschüssen der Landschaftsverbände wird dazu jeweils berichtet.

3. Betreutes Wohnen in der Herkunftsfamilie

Die Leistungen des Betreuten Wohnens in der Herkunftsfamilie in Form einer fachleistungsstundenbasierten Betreuung können dann in Frage kommen, wenn die Verselbständigung (d.h. der Auszug) aus der Herkunftsfamilie vorbereitet werden soll. Dies muss der erklärte Wille des Leistungsberechtigten sein und sich aus dem Maßnahme- und Zielkatalog des individuellen Hilfeplanes schlüssig ergeben. Insoweit dient die Leistung in dieser Konstellation dazu, ein selbständiges Wohnen durch eine gezielte Vorbereitung zu ermöglichen, den Übergang in die Selbständigkeit ohne Brüche zu vollziehen und damit die Voraussetzungen für ein Gelingen des selbständigen Wohnens zu schaffen.

Um zu vermeiden, dass sich Unschärfen in der Abgrenzung zu anderen Bedarfslagen der Eingliederungshilfe zum Wohnen ergeben, werden die Unterstützungsleistungen auf einen Zeitraum von bis zu maximal sechs Monaten begrenzt. Dies ist als Richtwert zu verstehen. Die Betreuungsleistungen werden in dieser Bedarfskonstellation in der Herkunftsfamilie also in Form von Fachleistungsstunden erbracht – folglich nicht anders als nach dem Auszug in die eigene Wohnung.

An dieser bisherigen Praxis des LWL, in der beschriebenen Form Unterstützungsleistungen des Betreuten Wohnens in der Herkunftsfamilie zu finanzieren, ändert die neue Verordnung folglich nichts. Zukünftig sollte diese Fallgruppe als Teilmenge aller Fälle des Betreuten Wohnens auch separat ausgewertet werden können.

⁷ LWL-Sozialausschuss 23.01.2009, Vorlage 12/1542