

Sachbearbeitung SO - Soziales
Datum 26.09.2024
Geschäftszeichen SO/ZV - Wettels/Wuchenauer
Beschlussorgan Fachbereichsausschuss Bildung und Soziales Sitzung am 06.11.2024 TOP
Behandlung öffentlich GD 364/24

Betreff: Aktuelle Entwicklungen in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Anlagen: 2

Antrag:

Den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Andreas Krämer

Zur Mitzeichnung an:

BM 1, BM 2, C 2, OB, ZSD/HF

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:

Eingang OB/G _____

Versand an GR _____

Niederschrift § _____

Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:	nein
Auswirkungen auf den Stellenplan:	nein

1. Ausgangssituation

Menschen mit Behinderung werden durch Leistungen der Eingliederungshilfe zu einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft befähigt. Diese Leistungen werden nach dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (SGB IX) gewährt.

Die Stadt Ulm ist seit dem 01.01.2005 für die Gewährung von Eingliederungshilfe für Ulmer Bürger*innen mit einer körperlichen, Sinnes-, geistigen und/oder seelischen Behinderung zuständig. Die Verwaltung berichtet zu diesem Thema laufend, letztmals am 21.06.2023 im Fachbereichsausschuss Bildung und Soziales (GD 192/23).

Aktuelle Herausforderungen sind:

- **Was kommt am Ende tatsächlich bei den Menschen mit Behinderung an?**
Diese Frage treibt uns in allen Umsetzungsschritten des Bundesteilhabegesetzes sowohl in den Verhandlungen als auch in den Sozialräumen vor Ort im Kontakt mit den Menschen tagtäglich um.
- **Gelingen Einigungen mit allen Leistungserbringern in Ulm?**
Im Gegensatz zu anderen Stadt- und Landkreisen ist es Ulm im Frühjahr 2024 gelungen, mit allen Leistungserbringern auf zentrale Grundlagen zu verständigen. Dabei war der bereits 2021 begonnene Prozess wesentlicher Gelingensfaktor.
- **Welche Kostensteigerungen entstehen durch die Umstellung der Leistungen?**
Der KVJS sieht in seiner Risikokommunikation vom 13.03.2024 die Chance auf mehr Teilhabe und nachhaltige Finanzierbarkeit ernsthaft gefährdet. So werden unter anderem in zwei Fallbeispielen Kostensteigerungen von 86% in der "Besonderen Wohnform" bzw. 21% in den "Assistenzleistungen im eigenen Wohnraum" prognostiziert.

2. Aktuelle Entwicklungen der Eingliederungshilfe in Ulm

2.1 Umsetzung des Landesrahmenvertrags SGB IX

Im September 2024 sind bereits 82% aller Leistungsangebote nach dem Landesrahmenvertrag verhandelt. Es fehlen lediglich noch kleinere Angebote. Die Übersicht stellt den Umsetzungsstand über die verschiedenen Leistungsarten hinweg dar.

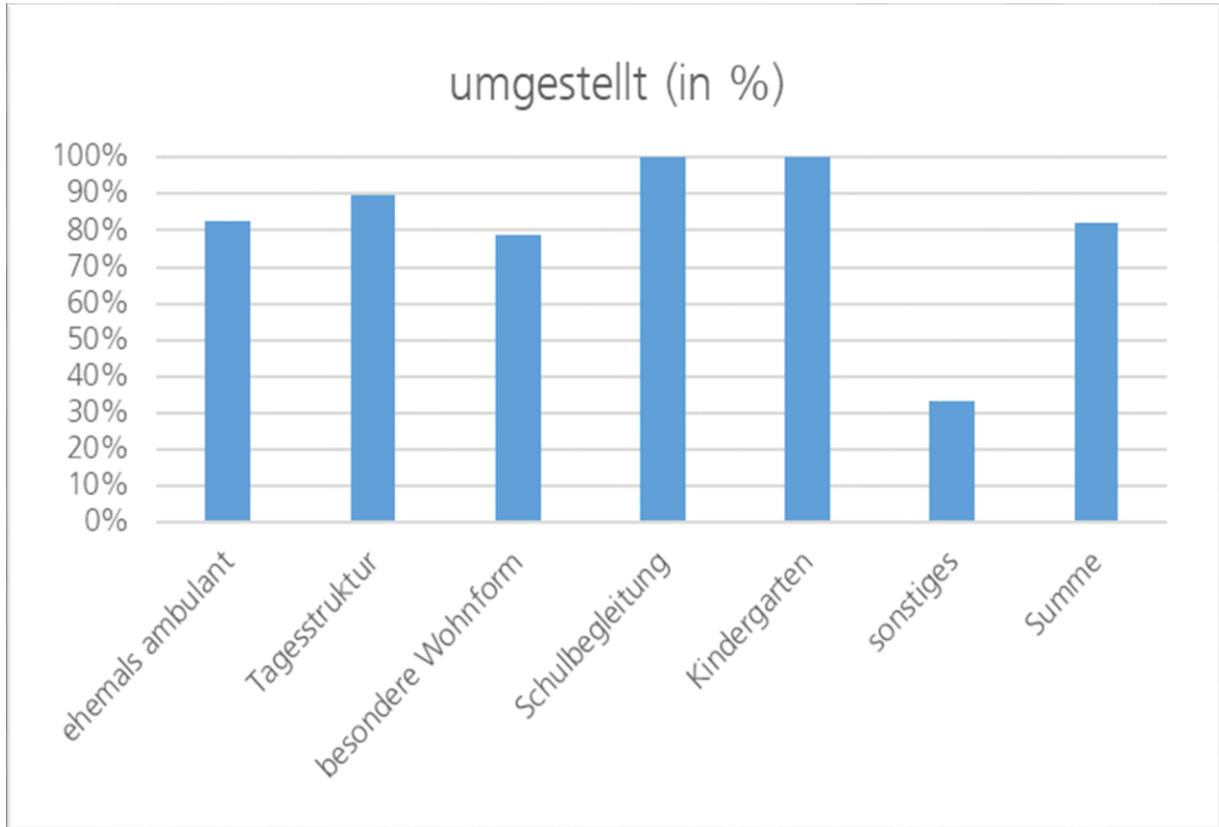


Abbildung 1: umgestellte Angebote mit Stand 30.06.2024, in %

Im Laufe des Jahres 2024 standen bereits erste Fortschreibungen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen an. Zum Jahresende stehen in Ulm und landesweit zahlreiche weitere bevor. Auf Landesebene wird daher in der Vertragskommission SGB IX geprüft, ob und welche Lösungen für eine vereinfachte Verlängerung entwickelt werden können.

Die Mehrkosten sind in den einzelnen Bereichen unterschiedlich und reichen von knapp 30% bis zu knapp 80%.

Gewichtet nach der Anzahl der Leistungsberechtigten und der Höhe der jeweiligen Kosten beträgt die Steigerung aktuell rund 44% jährlich.

Das Land Baden-Württemberg ist durch die Benennung der Stadt- und Landkreise als Eingliederungshilfeträger im Ausführungsgesetz SGB IX zum Ausgleich der durch die Umsetzung des SGB IX entstehenden Mehraufwendungen verpflichtet (sog. Konnexität).

In einer entsprechenden Vereinbarung wurden zunächst die Ausgleichszahlungen für die Jahre 2020 und 2021 geregelt. Im Anschluss gab es lediglich Verabredungen zu weitergehenden Abschlagszahlungen. Mit diesen sollen sowohl die Personal- und Sachkosten sowie auch die Leistungen der Eingliederungshilfe finanziert werden. Bislang reichen sie jedoch keineswegs aus, die entstandenen Mehraufwendungen auch nur annähernd zu decken.

Folgende Erstattungen wurden seither an die Stadt Ulm ausgezahlt.

Jahr	Landeserstattung an die Stadt Ulm
2020	772.079 Euro
2021	772.079 Euro
2022	867.969 Euro
2023	867.969 Euro

2020 und 2021 beteiligte sich das Land mit jeweils 61 Mio. Euro, seit 2022 mit 71 Mio. Euro.

Für 2024 waren zunächst nochmals 71 Mio. Euro vorgesehen und wurden Mitte Oktober 2024 aufgrund der erneuten Forderungen der Kommunen um weitere 25 Mio. Euro erhöht. Im Doppelhaushalt 2025/2026 hat das Land je 96 Mio. Euro eingeplant, was eine Erstattung für die Stadt Ulm von ca. 1,1 Mio. Euro bedeuten würde.

Zeitgleich wurde zwischen dem Land und den Kommunalen Landesverbänden ein Kompromiss dahingehend vereinbart, dass es in den Jahren 2020 und 2021 bei den bereits erfolgten Zahlungen verbleibt und keine nachträgliche Schlussabrechnung mehr erfolgt.

Die genaue Nachweisführung über die tatsächlich entstandenen Mehraufwendungen ab dem Jahr 2022 soll in einer ergänzenden „Vereinbarung über die Handhabung der Finanzvereinbarung BTHG“ geregelt werden. Die konkrete Abwicklung ist weiterhin völlig offen. Ebenfalls ist nicht geklärt, welche Mehraufwendungen durch das Land überhaupt anerkannt und ausgeglichen werden.

Die Stadt - und Landkreise erheben gegenüber dem Land Baden-Württemberg die Forderung, dass das Land die kompletten Mehrkosten der BTHG-Reform trägt und den Stadt- und Landkreisen die Mehrkosten vollständig erstattet.

Zwischen der Finanzverwaltung und der Abteilung Soziales finden im November 2024 Abstimmungen statt, wie die Forderungen aus Ulm mit Nachdruck an das Land zur Übernahme aller Mehraufwendungen gestellt werden. Ohne eine Einigung zwischen Kommunalen Landesverbänden / KVJS und dem Land auf die Sachbestände, die Konnexität auslösen, ist es für Ulm nicht möglich zu beziffern, welche Summen das Land für die Mehraufwendungen Ulm schuldet.

Im Sozialausschuss des Städtetages Baden-Württemberg vertritt Frau Bürgermeisterin Mann als eine Vertreterin der A Städte die Position, dass der Landesrahmenvertrag so angepasst wird, dass dessen Vorgaben und Standards so eindeutig beschrieben sind, dass Land und Kommunen wissen, wer welche Kosten trägt. Dies gilt bspw. für den Personalschlüssel des Fallmanagements oder die Mehraufwendungen der Aufgaben, die durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz in der Inklusion durch die Überführung der Kinder mit Behinderung in das Jugendamt entstehen.

2.2 Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe

Im Januar 2024 wurden die im 'Neue-Bausteine-Projekt' zur Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe entwickelten und als Anlage zur o.g. GD 192/23 bekanntgegebenen Instrumente an alle Leistungserbringer in Ulm verschickt.

Sie wurden gebeten, die Zufriedenheitsfragebögen in "Leichter Sprache" an die Menschen mit Behinderung zu verteilen, die in ihrer Einrichtung Eingliederungshilfeleistungen erhalten. Bei Bedarf und auf Wunsch unterstützen die dortigen Mitarbeitenden oder das städtische Fallmanagement beim Ausfüllen dieser Fragebögen.

Zeitgleich wurde auch im Fallmanagement begonnen, den Erhebungsbogen bei der Fortschreibung der Gesamt-/ Teilhabepäne anzuwenden. Dabei werden beispielsweise der Zielerreichungsgrad der bei der jeweiligen Person vereinbarten Ziele oder ein gelungener Hilfemix in den Blick genommen.

Für die Leistungsangebote, die nach neuer Systematik bereits 2023 verhandelt waren, wurden die Leistungserbringer gebeten, bis spätestens 31.03.2024 den neuen Erhebungsbogen mit Elementen der Prozess- und Strukturqualität auszufüllen.

Die ersten Abstimmungsgespräche, die sogenannten Qualitätsdialoge, mit den jeweiligen Leistungserbringern haben stattgefunden. An einigen haben auch Menschen mit Behinderung, zum Beispiel Bewohnendenbeiräte, teilgenommen.

Wie in den Leistungsvereinbarungen vereinbart, werden die Instrumente nun zwei Jahre erprobt

und anschließend gemeinsam evaluiert sowie ggf. angepasst.

Das Thema Wirkungsorientierung in der Eingliederungshilfe ist nun auch bundes- und landesweit verstärkter in den Fokus geraten. Die Stadt Ulm beteiligt sich in der Landes-AG, die vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) initiiert wurde. Über weitere Erkenntnisse werden wir zu gegebener Zeit berichten.

2.3 Gewaltschutz

Bereits mit dem Teilhabestärkungsgesetz im Juni 2021 wurde der neu § 37a SGB IX implementiert. Er fordert, dass Leistungserbringer der Eingliederungshilfe geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt für Menschen mit Behinderungen in ihren Einrichtungen treffen. Die Rehabilitationsträger und damit auch die Stadt Ulm als Eingliederungshilfeträger wirken darauf hin, dass dieser Schutzauftrag umgesetzt wird.

Im Herbst 2023 hat die Abteilung Soziales für die Bereiche Eingliederungs-, Jugend- und Altenhilfe eine Auftaktveranstaltung mit Prof. Anja Teubert von der DHBW Stuttgart zu diesem wichtigen Thema durchgeführt und damit einen gemeinsamen Prozess zum Thema Gewaltschutz in den sozialen Einrichtungen und Diensten in Ulm angestoßen. Ziel ist es, alle Akteur*innen für das Thema zu sensibilisieren, gemeinsam Bausteine bzw. Mindestinhalte einer Gewaltschutzkonzeption zu definieren und ein Netzwerk in Ulm zu bilden. Auch in der Abteilung Soziales wird aktuell ein Gewaltschutzkonzept erarbeitet, da es auch bei der Stadt im direkten Kontakt mit den jeweiligen Adressat*innen zu Gewalt und/ oder Grenzverletzungen kommen kann.

Parallel hierzu werden die Eingliederungshilfe und Jugendhilfe gemeinsam mit Prof. Anja Teubert ein zweijähriges Forschungsprojekt zum Thema "Kinderschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung" durchführen. Durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) hat dieses Thema eine neue Bedeutung erlangt.

Ziele des Forschungsprojekts sind unter anderem:

- Strukturen zur Weiterentwicklung eines inklusiven Kinderschutzes in Baden-Württemberg zu identifizieren,
- Mindestanforderungen für den Veränderungsprozess herauszuarbeiten,
- Schwachstellen und Schutzlücken im bisherigen Kinderschutz sowie Qualifizierungsbedarfe zu erkennen,
- Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung zu definieren,
- Fachkräfte für riskante Denk- und Handlungsmuster zu sensibilisieren,
- partizipationsorientierte Praxisforschung als Methode zu etablieren.

2.4 Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG)

Gesetzlich vorgegeben ist, dass bis 2028 alle Kinder, egal ob mit oder ohne Behinderung, im Rahmen der Jugendhilfe betreut und begleitet werden. Die Abteilung Soziales als ein Jugend- und Sozialamt hat hier organisatorische Vorteile, weil alle Schritte in einer Abteilung und mit einer zentralen Verwaltung angegangen werden. Deshalb werden diese Vorgaben frühzeitiger und schrittweise umgesetzt.

Ab September 2024 werden bereits Mitarbeitende des Sozialen Dienstes für Familien (Jugendhilfe) nach und nach die pädagogische Fallbearbeitung bei Kindern und Jugendlichen mit Eingliederungshilfebedarf vom Fallmanagement Eingliederungshilfe übernehmen. Die rechtliche Bearbeitung erfolgt vorerst weiterhin über die Sachbearbeitung Eingliederungshilfe.

Planungen von Leistungsangeboten für Kinder und Jugendliche erfolgen im engen Schulterschluss zwischen beiden Bereichen Eingliederungshilfe und Jugendhilfe. Auch bei Verhandlungen in diesem Bereich ist die Jugendhilfe beteiligt bzw. informiert. Zum Teil werden die Vereinbarungen

gemeinsam für die Eingliederungs- und die Jugendhilfe abgeschlossen, (vgl. GD 067/24 vom 06.03.2024).

2.5 Sozialraumorientierung in der Eingliederungshilfe – Kooperationsträgerschaften ab Mai 2024

Die Verwaltung wurde mit der GD 379/23 vom 08.11.2023 (Offenlegung) ermächtigt, mit den ausgewählten Kooperationsträgern neue Rahmenvereinbarungen abzuschließen. Diese sind:

Mitte/ Ost	Böfingen	Weststadt	Eselsberg	Wiblingen
Jeder der genannten Träger hat einen Sitz im Teilhabe-Team				
• DRK	• Jugend- und Erwachsenen- hilfe Seitz / Lie- benau	• ASB / Lebens- hilfe / Reha- verein	• Bruderhaus- Diakonie	• Habila
Verbund von Kooperationsträgern benennt je eine Vertretung				
• ASB / Lebens- hilfe / Reha- verein (Vertretung durch Reha- verein)			• ASB / Lebens- hilfe / Reha- verein (Vertretung durch ASB)	

Abbildung 2: ausgewählte Kooperationsträger ab 01.05.2024

Die Vereinbarungen wurden zwischenzeitlich abgeschlossen und die Zusammenarbeit in den Sozialräumen in neuer und/ oder altbewährter Konstellation wurde begonnen bzw. fortgeführt. Über die weiteren Entwicklungen werden wir im kommenden Jahr mit einer Gemeinderatsdrucksache berichten.

2.6 Teilhabekonzept für den Bereich Kinder

Gemeinsam mit dem Alb-Donau-Kreis entsteht ein "Teilhabe-Konzept für Kinder mit kognitiven, körperlichen oder mehrfachen Beeinträchtigungen und Kinder mit einer (drohenden) seelischen Behinderung". Während sich die bisherigen gemeinsamen Teilhabekonzepte schwerpunktmäßig mit erwachsenen Menschen mit Behinderung beschäftigten, wird nun der Fokus auf der Zielgruppe Kinder liegen.

Inhaltlich sollen folgende Bereiche beleuchtet werden:

- Frühe Hilfen/ Frühförderung und heilpädagogische Leistungen
- Kindertagesbetreuung und Übergang in die (Grund-)Schule

Neben einer umfassenden Bestandsaufnahme und Bewertung der Ist-Situation wird es Aussagen zu Steuerungspotentialen sowie kurz- und mittelfristigen Weiterentwicklungsbedarfen von Strukturen und Angeboten geben. Darauf aufbauend werden gemeinsame Empfehlungen und konkrete Maßnahmenvorschläge erarbeitet. Betroffene Kinder und deren Eltern/ Familien sowie weitere Akteur*innen in diesem Bereich sind in den Planungsprozess eingebunden. Start soll im Frühjahr 2025 sein. Federführend für den Prozess ist die Jugendhilfeplanung, insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden Umsetzung des KJSG, vgl. Ziff. 3.4. Aufgrund der Zielgruppe sind die Abteilungen KITA und BS eng in den Prozess eingebunden.

2.7 Neue und geplante Angebote

Parallel zur Umstellung der Bestandsangebote wurde die Weiterentwicklung der Angebotslandschaft in Ulm und in der gemeinsamen Planungsregion mit dem Alb-Donau-Kreis in den Blick genommen. Dabei wurden auch die Bedarfe von Menschen mit komplexen Hilfebedarfen und herausfordernden Verhaltensweisen genauer betrachtet.

Die einzelnen Angebote sind in der Anlage 1 dargestellt.

3. Fall- und Finanzzahlen

Die Entwicklung der Fall- und Finanzzahlen seit 2006 sowie deren Einordnung finden sich in der Anlage 2.

4. Ausblick

Das BTHG ersetzt den institutionsorientierten Blick in der Planung der Leistungen durch Personenzentrierung.

Dies zeigt sich insbesondere in den neuen Assistenzleistungen im eigenen Wohn- und Sozialraum (AWS; ehemals Ambulant Betreutes Wohnen). Wo bislang drei Hilfebedarfsgruppen den Bedarfsumfang recht unkonkret beschrieben haben, erfolgt die Einstufung nun in neun Leistungskorridoren mit konkreten Stundenumfängen pro Woche. Damit wird den Menschen mit Behinderung sehr transparent dargelegt, welche Rechtsansprüche sie haben. So können sie ihre Assistenzleistungen selbstbestimmt organisieren und nachvollziehbar überprüfen.

Aber stimmt auch die Qualität der erbrachten Assistenzleistungen? Im Sinne der Partizipation der Menschen mit Behinderung werden aus spezifischen Fragebögen zur Wirkungsorientierung Aussagen gewonnen. Die Daten sollen Aufschluss geben über

- die Zufriedenheit der Menschen mit Behinderung mit den Leistungen,
- die Qualität der Leistungen,
- die Vergleichbarkeit der Leistungserbringer in Ulm,
- die Entwicklungen über die Jahre hinweg.

Die Erkenntnisse werden mit den Menschen mit Behinderung reflektiert und bewertet. Etwaige Anpassungen werden gemeinsam erarbeitet. Über die Ergebnisse und Entwicklungen wird in geeigneten Formaten, z.B. der Steuerungsgruppe Teilhabe Ulm, berichtet.

Personenzentrierung und Selbstbestimmung sind in anderen Leistungsbereichen, z.B. in den besonderen Wohnformen, noch nicht durchgehend erkennbar. Die vereinbarten Systematiken sind sogar komplexer als zuvor und sind für die leistungsberechtigten Personen kaum verständlich. Hinzu kommt, dass die Vergleichbarkeit der einzelnen Einrichtungen aufgrund unterschiedlicher Systematiken nicht mehr möglich ist. Diese Herausforderungen wurden mittlerweile auch auf Landesebene erkannt. Daher gibt es nicht nur in Ulm, sondern landesweit Bestrebungen, die Systematiken zu evaluieren, weiterzuentwickeln und vor allem zu vereinfachen. Da bei der Verhandlung zum Landesrahmenvertrag SGB IX keine Einigung auf einheitliche Modelle erzielt werden konnte, gibt es zwischenzeitlich Bestrebungen, die landesweit zahlreichen Systematiken zu evaluieren, weiterzuentwickeln und vor allem zu vereinfachen.

Neben der Systematik muss aber auch die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote personenzentrierter als bisher erfolgen. So ist es beispielsweise bisher kaum möglich, beim einen Leistungserbringer zu wohnen und beim anderen ein Freizeitangebot wahrzunehmen.

Das BTHG fordert, dass Bedarfe der Menschen mit Behinderung unabhängig der Wohnform gedeckt werden müssen. Die neue Systematik sieht keine Deckelung nach oben mehr vor. Dies bedeutet, dass auch Menschen mit hohem Hilfebedarf ermöglicht werden kann, im eigenen Wohnraum zu leben. Angesichts der aktuell angespannten Wohnungsmarktlage ist dies jedoch nicht so einfach zu realisieren. Konkret betreiben einige Leistungserbringer zwischenzeitlich selbst Wohnraumakquise. Sie wurden auch bei Vergabeverfahren, z.B. am Weinberg und Safranberg, entsprechend berücksichtigt. Dem gegenüber stehen die Regelungen der örtlichen Mietobergrenzen, die auch für Leistungserbringer der Eingliederungshilfe uneingeschränkt gelten. Damit werden zunehmend Ambulantisierungsbestrebungen gehemmt und letztlich muss im Einzelfall häufig wieder auf besondere Wohnformen zurückgegriffen werden.

Transparenz, Ausdifferenzierung und offene Aushandlung der Umfänge von Hilfen (Leistungen) stärken die Rechte der Menschen mit Behinderung für eine wirkungsvolle Teilhabe. Die praktische Umsetzung im Verwaltungshandeln und der konkrete Kontakt mit den Menschen auf Augenhöhe ist für die Fachkräfte neu und muss noch eingeübt werden. Echte Beteiligung angesichts der gestiegenen Komplexität in der Bearbeitung, die steigende Ausdifferenzierung der Hilfen und die Zunahme der Kontrollaufträge bei der Stadt bergen die Gefahr, dass der Mensch mit der Behinderung aus dem Blickfeld gerät und die Leistungen nicht greifen (vgl. S. 2 Herausforderung: These 1 "Was kommt ... an?").

Die Akteur*innen in der Ulmer Eingliederungshilfe stehen in einem großen Spannungsfeld zwischen steigenden Anforderungen und der Zunahme von Vorgaben einerseits und der erforderlichen Priorisierung, welche Assistenzleistung dem Willen des Menschen mit Behinderung gerecht wird, andererseits.

Die im BTHG geforderte Personenzentrierung kann nur dann gelingen, wenn die Fachkräfte Verfahren, Vorschriften, Finanzierung und einen Arbeitskontext vorfinden, die alle miteinander erfolgreiches Arbeiten unterstützen. Weil Vieles neu ist und zu Vieles geregelt, benötigen die Mitarbeitenden der Leistungserbringer und Leistungsträger Unterstützung durch ihre Leitungen, geduldige Institutionen bei der Umsetzung der neuen Arbeitsweise und pragmatische Vereinbarungen für ein wirksames Handeln. Nur so kann die Eingliederungshilfe die Teilhabe der Menschen mutig und wirksam unterstützen. Die Ausgangslagen hierfür in der Gesellschaft sind sehr vielfältig, aber für viele Behinderungsarten schwer oder noch nicht ausreichend gegeben. Die Mitarbeitenden der Ulmer Eingliederungshilfe werden hierzu verstärkt den Dialog mit den Ulmer Bürgerinnen und Bürger suchen zur Frage, was es braucht, damit Menschen mit Behinderung in der Stadt Ulm ein erfülltes Leben haben.