

Bericht

Bericht



Externe Beratung PerSEH

- Endbericht -

Auftraggeber

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Ständeplatz 6-10

34117 Kassel

Nürnberg, 16.05.2013

xit GmbH
Frauentorgraben 73
90443 Nürnberg

Telefon: +49 911 202270
Telefax: +49 911 2022777
E-Mail: info@xit-online.de
www.xit-online.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Beratungsauftrag	4
2. Ergebnisse	5
2.1. Vergleich der Anreiz- und Steuerungswirkungen der Finanzierungssysteme in Hessen	5
2.2. Ermittlung des Bedarfs – Instrument (ITP Hessen)	7
2.3. Verfahren der Bedarfsermittlung	10
2.4. Definition des Hilfesettings zur Deckung des Bedarfs	14
2.5. Hilfeplankonferenzen	16
2.6. Finanzierungskomponenten	17
2.7. Controlling	20
3. Empfehlungen: PerSEH 2.0	22
4. Umstellung des Finanzierungssystems	24

Einleitung

Die Eingliederungshilfe in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Unter fachlichen Gesichtspunkten hat sich in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel vollzogen, in dessen Rahmen sich neue fachliche Leitlinien der Behindertenhilfe herausgebildet haben, die unter den Stichworten Selbstbestimmung, Normalisierung, Partizipation/Teilhabe, De-Institutionalisierung und Inklusion diskutiert werden. Diese Leitlinien finden sich auch in der UN-Konvention zu den Rechten von behinderten Menschen wieder. Wichtigstes Leitprinzip ist hier die „Inklusion“ von behinderten Menschen in alle gesellschaftlichen Lebensbezüge (vgl. z. B. Artikel 19 Unabhängige Lebensführung und Teilhabe an der Gemeinschaft). Eine praktische Konsequenz davon ist, dass sich in der Behindertenhilfe seit einigen Jahren eine Umsteuerung der Angebotsstrukturen vollzieht. Präferiert werden kleinere (auch spezialisierte) Wohnangebote mit dezentraler Struktur, das ambulant betreute Wohnen und die Beschäftigung von behinderten Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt und in Integrationsbetrieben.

Neben den fachlichen steht die Eingliederungshilfe auch vor erheblichen ökonomischen Herausforderungen: So hat die Zahl der Leistungsberechtigten, die sich im System befinden und Unterstützungsleistungen erhalten, in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Gründe hierfür liegen in der demographischen Entwicklung: Das Durchschnittsalter der behinderten Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, ist geringer als das in der Gesamtbevölkerung und die Lebenserwartung der behinderten Menschen gleicht sich dem der nicht behinderten Menschen an. Zudem sinkt das Eintrittsalter in das System. In der Konsequenz bedeutet dies, dass zumindest in einer mittelfristigen Perspektive mehr Menschen Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten und die Kosten des Systems weiter steigen werden. Gleichzeitig wird – ebenfalls auf Grund demographischer Effekte – die Zahl der Menschen, die über Erwerbsarbeit Steuermittel zur Finanzierung sozialer Dienstleistungen in der Eingliederungshilfe generieren, abnehmen. Notwendig sind somit Lösungen zur Finanzierung von Leistungen in der Eingliederungshilfe, die es erlauben, bei gegebenen Mitteln mehr Menschen im System zu versorgen, ohne dabei die geltenden fachlichen Standards und Leitlinien zu tangieren.

Mit dem System der Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen (PerSEH) hat der Landeswohlfahrtsverbands (LWV) Hessen einen eigenständigen Beitrag in dieser Diskussion geliefert. PerSEH wird derzeit in mehreren Regionen Hessens als Pilotprojekt durchgeführt. Die Projektphase wurde bereits durch die Universität Siegen evaluiert. Nachdem PerSEH in den Modellregionen implementiert wurde, ist nun zu entscheiden, ob die personenzentrierte Leistungssystematik hessenweit eingeführt werden soll. Im Fokus stand dabei die Frage, ob finanzielle Risiken mit einer flächendeckenden Einführung verbunden sind, ob ausreichende Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind und ob die PerSEH-Finanzierungssystematik modifiziert werden sollte. Zur Klärung dieser Frage hat der LWV Hessen im November 2011 eine Projekt mit dem Titel „Externe Beratung PerSEH 2012“ ausgeschrieben und im Ergebnis dieses Ausschreibungsverfahrens die xit GmbH beauftragt. Der Beratungsprozess startete am 1. April 2012 und endete im Mai 2013.

Der vorliegende Bericht beschreibt die Ergebnisse dieses Beratungsprozesses. Bei der Darstellung der Ergebnisse arbeitet sich der Bericht an den einzelnen Systemkomponenten von PerSEH – Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Hilfeplankonferenz, Übersetzung des Bedarfs in Geldeinheiten (Finanzierungssystem im engeren Sinne) und Controlling – entlang. Dem voran steht ein Abschnitt zum Untersuchungsauftrag.

An dieser Stelle möchten wir auch noch einmal unseren Dank an die Mitarbeiter des LWV Hessen aussprechen, die alle unsere Fragen mit Geduld beantwortet, uns immer prompt mit Daten und Informationen versorgt haben, soweit diese verfügbar waren, und unsere Analysen offen mit uns diskutiert haben.

1. Beratungsauftrag

Der Auftrag an die externe Beratung war als interner (ohne Beteiligung z. B. von Leistungserbringern oder Leistungsberechtigten), prozesshafter (mit der Möglichkeit zur Anpassung z. B. von Erhebungsdesigns auf der Basis von Teilergebnissen) und offener (definiert war nur ein „Beratungsfeld“) Beratungsauftrag konzipiert. Wesentliches Ziel der Beratung war es, „valide Feststellungen über die finanziellen Auswirkungen und Steuerungsmöglichkeiten der personenzentrierten Leistungssystematik (Systematik PerSEH)“ zu erarbeiten. Dabei sollte die Analyse in Vergleich gesetzt werden zu einer Fortführung des bisher praktizierten HMB-Verfahrens¹. Erwartet wurden zudem „Aussagen zu Risiken und Empfehlungen, soweit möglich Prognosen, die von Seiten der Verwaltung als Entscheidungsgrundlage zur Frage der weiteren Einführung von PerSEH in Hessen an die Politik weitergegeben werden können“.

Der Schwerpunkt der Beratung sollte auf der kritischen Auseinandersetzung mit der Leistungs- und Finanzierungssystematik im Hinblick auf die Kostenentwicklung und die Steuerungsmöglichkeiten sowie die Konzeptentwicklung zu einer möglichen hessenweiten Einführung liegen.

Grundlage zur Bewertung der Wirkungen von PerSEH (Teilwirkungen und Gesamtwirkung), auch im Vergleich zu den alternativen, bisherigen Systemen, waren die vom LWV Hessen definierten fachlichen, rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Ziele für das Finanzierungssystem:

1. Es gibt eine **einheitliche Systematik** zur Finanzierung der stationären, der teilstationären und ambulanten Leistungen im Rahmen des SGB XII, die den Vorgaben des § 76 SGB XII entspricht.
2. Grundlage des Finanzierungssystems ist, dass die im Rahmen der Hilfeplanung festgestellten und quantifizierten, individuell notwendigen Leistungen **zeitbasiert vergütungstechnisch** umgesetzt sind.
3. Die Finanzierungssystematik **fördert die Abkehr von der Angebotsorientierung** hin zur **personenzentrierten Hilfeleistung** und ermöglicht eine größere Flexibilisierung der Hilfen, insbesondere zur Wahrung der Interessen der Leistungsberechtigten/nachfragenden Personen.
4. Die Finanzierungssystematik ermöglicht einen **trägerbezogenen einheitlichen Preis für die festgelegte Zeiteinheit (Grundwert)**, um eine höhere Durchlässigkeit der Angebote zu ermöglichen (Aufbrechen der Angebotsstruktur). Ziel ist ein **trägerbezogener einheitlicher Preis**.
5. Der **Ausbau passgenauer individueller Hilfen** wird durch die höhere Durchlässigkeit und Flexibilität **begünstigt**.
6. Die **Übertragung dieser Finanzierungssystematik auf die Berechnung trägerübergreifender Persönlicher Budgets** ist möglich.
7. Eine **höhere Wirtschaftlichkeit** ist bei der neuen Systematik durch passgenaue Leistungen und personenbezogene Vergütung gewährleistet.
8. Das Finanzierungssystem findet **Akzeptanz** bei allen Beteiligten.
9. Es erfolgt eine **budgetneutrale Umstellung und die Ausgabenentwicklung ist steuerbar**.
10. **Qualitätssicherung bei der Budgetumstellung** ist wichtig.

¹ Ermittlung des Bedarfs anhand des von Frau Dr. Metzler entwickelten Systems des „Hilfedarfs von Menschen mit Behinderung“ (HMB).

2. Ergebnisse

Im Folgenden werden nun die wesentlichen Ergebnisse des Beratungsprozesses zum Finanzierungssystem PerSEH dargestellt. Im ersten Abschnitt (2.1) geht es dabei zunächst um die allgemeinen Anreiz- und Steuerungswirkungen der in Hessen im Einsatz befindlichen Finanzierungssysteme (PerSEH, HMB, Fachleistungsstunden (FLS)), bevor in den folgenden Abschnitten (2.2 bis 2.7) die Effekte einzelner Systemkomponenten diskutiert werden.

2.1. Vergleich der Anreiz- und Steuerungswirkungen der Finanzierungssysteme in Hessen

Jedes Finanzierungssystem muss sich an seinen Anreiz- und Steuerungswirkungen messen lassen. Die in Hessen im Einsatz befindlichen leistungsbezogenen Finanzierungssysteme PerSEH, HMB und FLS entfalten – trotz Unterschieden in der konkreten Ausgestaltung – Anreize zu einer Ausweitung der Leistungen, d. h. zu höheren Fallmengen. Dies war bei der Umstellung vom Selbstkostendeckungsprinzip auf die leistungsbezogenen Vergütungssysteme genau so gewollt. Bei der Umstellung auf eine personenzentrierte Finanzierung ist eine strikte Orientierung an den Wünschen, Zielen und Bedarfen des Individuums anstelle von Pauschalleistungen oder Angebotspaketen gewollt; und dies bewirkt PerSEH auch.

PerSEH bietet besondere Potentiale im Hinblick auf die Entwicklung von flexiblen, passgenauen, also personenzentrierten Hilfen. Hier enthält das System – zumindest unter den Bedingungen des Pilotprojekts – keinen Automatismus, PerSEH bietet aber (darauf deuten die empirischen Befunde hin) alle Voraussetzungen für eine aktive personenzentrierte Steuerung von Fallmengen und Leistungsformen. Maßgeblich hierfür ist die Übersetzung des Bedarfs in Zeiteinheiten und das Instrumentarium zur Bedarfsermittlung und Planung der Hilfen (ITP-Hessen).

Im Hinblick auf eine Steuerung der Fallmengen und der Kostenentwicklung bietet PerSEH keine zusätzlichen oder anderen Anreize oder Mechanismen zu einer Begrenzung der Leistungsmengen und zu kostenbewusstem Verhalten seitens der Leistungserbringer als das HMB-System und das FLS-System. Für diese Kontrolle bedarf es (ebenso wie in anderen Systemen) zusätzlicher Steuerungsinstrumente (Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Hilfeplankonferenzen, Controlling, Wirkungsmessung), für die PerSEH bessere Ansätze bietet als das HMB-Verfahren, die z. T. schon genutzt werden.

Für die Steuerungswirkung von PerSEH von Bedeutung ist, wer handelnder Akteur in einem besonders sensiblen Prozessabschnitt ist: nämlich der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung.

Darüber hinaus bietet das System alle Voraussetzungen, um ein einheitliches Finanzierungssystem für die gesamte Eingliederungshilfe implementieren zu können, das unabhängig von Angebotsformen und Zielgruppen funktioniert und fachlichen Standards genügt.

Die in Hessen im Einsatz befindlichen Finanzierungssysteme haben trotz ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung (vgl. Anlage 1) einige gemeinsame Anreizwirkungen und Steuerungseffekte:

- ▶ Gemeinsam ist diesen drei Finanzierungssystemen, dass die Leistungserbringer jeweils das **Auslastungsrisiko** für ihre Einrichtungen und Dienste tragen. Leistungserbringer verhalten sich unter den Bedingungen prospektiv verhandelter, fallbezogener Entgelte dann rational, wenn sie dieses Auslastungsrisiko minimieren. Dieses Risiko wird am wirkungsvollsten dadurch reduziert, dass die Leistungserbringer Fallmengen ausweiten und den Fallmix in der Organisation optimieren. Eine

Reduktion von Fallmengen, die Herabstufung der Bedarfe von Leistungsberechtigten können durch PerSEH (ebenso wie bei HMB oder FLS) nicht systemimmanent belohnt werden.

- ▶ Empirisch wird diese Erwartung auch für alle drei Systeme bestätigt: nur selten finden Wechsel zwischen Leistungsangeboten statt.² Innerhalb von zwei Jahren wechselten 2,6 % bzw. 2,7 % der Personen mit Leistungen im Bereich Wohnen und 2,5 % bzw. 2,4 % der Personen mit Leistungen im Bereich Gestaltung des Tages im PerSEH-Landkreis Fulda bzw. im Vergleichslandkreis (HMB- und FLS-Systematik) ihre Leistungen. In beiden Regionen entfiel die Mehrheit der Leistungswechsel auf den Übergang vom stationären Wohnbereich in das ambulant betreute Wohnen. Dieser Übergang wurde unter anderem auch durch Bemühungen des LWV Hessen zur Ambulantisierung gefördert.
- ▶ Auch innerhalb PerSEH, ebenso wie in HMB und FLS, sind für die Steuerung nicht das Finanzierungssystem an sich, sondern die handelnden Akteure verantwortlich. PerSEH bietet einen geeigneten Rahmen, in dem gesteuert werden kann. Entscheidend ist aber, welcher Akteur im Rahmen eines Finanzierungssystems für die Bedarfsermittlung oder die Organisation des Hilfesettings zuständig ist. Steuert z. B. der Leistungserbringer den Einstieg in das System maßgeblich, wie unter PerSEH bisher vorgesehen, ist unmittelbar nachvollziehbar, dass er hierbei auch die Auslastungssituation seiner Angebote berücksichtigt. In diesem Fall erhält das Controlling im Rahmen des Finanzierungssystems eine besondere Bedeutung.

Neben den dargestellten Gemeinsamkeiten gibt es einige wichtige Unterschiede zwischen den drei genannten Finanzierungssystemen:

- ▶ Die Übersetzung von Bedarfen in Geldeinheiten erfolgt unter PerSEH auf direktem Weg über Zeiteinheiten des erhobenen Bedarfs zu vergütetem Leistungsumfang. Im HMB-Verfahren hingegen wurde zunächst ein Punktwert bestimmt, der dann nur indirekt mit Zeit gekoppelt wurde. Der zu vergütende Leistungsumfang kann insofern unter PerSEH (ebenso wie bei FLS) exakter und nachvollziehbarer bestimmt werden. Die ermittelten Zeiteinheiten werden zu Leistungsgruppen zusammengefasst. Die Leistungsgruppen beinhalten Zeitkorridore, in denen sich die Bedarfsdeckung/ Leistungserbringung bewegen muss. Da der Grundwert (Minutenpreis) über alle Angebote eines Trägers gleich ist und die Zeiteinheiten eines Leistungsberechtigten nicht an ein bestimmtes Angebot gekoppelt sind, sind Wechsel zwischen Leistungsangeboten leichter möglich, so die Erwartung bei der Entwicklung des Systems. Diese grundsätzliche Möglichkeit wird jedoch von der Anreizwirkung zur Mengenexpansion überlagert (siehe oben). Die empirischen Ergebnisse des Vergleichs zwischen einer PerSEH- und einer Nicht-Modellregion zeigen (s.o.), dass es unter PerSEH-Bedingungen nicht häufiger zu Wechseln zwischen Leistungsangeboten kommt.
- ▶ In der HMB-Systematik gibt es fünf Bedarfsgruppen, in PerSEH und der Fachleistungsstunden-Systematik werden neun bzw. acht Gruppen aus den Zeiteinheiten gebildet. Das bedeutet, dass bei den Bedarfsgruppen nach HMB zwischen den Skalenpunkten ein größerer Abstand besteht, um das Spektrum an Bedarfen abzubilden. Aus theoretischer Sicht ist anzunehmen, dass bei PerSEH mit kleineren Leistungsgruppen ein häufigerer Wechsel der Leistungsgruppe stattfindet. Somit ist anzunehmen, dass die Bedarfsbemessung unter PerSEH und die Fachleistungsstundensystematik passgenauer möglich ist. Die längsschnittliche Analyse der Individualdaten zeigt erwartungsgemäß, dass **es in der PerSEH-Region mehr Anpassungen der Leistungsmenge gibt als in der HMB- bzw. FLS-**

² Um einige der intendierten Wirkungen sowie die theoretisch zu erwartenden Anreizwirkungen empirisch überprüfen zu können, wurde eine vergleichende Analyse von Fallverläufen (über zwei Jahre: 2010 und 2011) für jeweils eine Region mit und ohne PerSEH-Finanzierungssystematik über alle Angebotsbereiche und Zielgruppen (Menschen mit geistiger, körperlicher, seelischer Behinderung/ Abhängigkeitserkrankung) durchgeführt.² Untersucht wurden die Falldaten für den Main-Kinzig-Kreis (keine PerSEH-Region, N=2.031 Leistungsberechtigte) und den Landkreis Fulda (N=1.200 Leistungsberechtigte). Der Main-Kinzig-Kreis wurde deshalb ausgewählt, weil es hier erstens im Hinblick auf die Verteilung der Fälle auf einzelne Angebotsbereiche die größtmögliche Übereinstimmung mit dem Landkreis Fulda gab und zweitens diese beiden Landkreise den hessischen Durchschnittswerten besonders nahe kommen.

Region. Während bei 28,1 % der Leistungsberechtigten des Landkreises Fulda innerhalb von zwei Jahren mindestens eine Veränderung der Leistungsmenge beobachtet werden konnte, ist dies nur bei 17,7 % der Leistungsberechtigten der Vergleichsregion der Fall. Dabei entfällt in der Vergleichsregion ein Großteil der analysierten Veränderungen auf Personen mit Leistungen im ambulant betreuten Wohnen, wo die Finanzierung auf Fachleistungsstunden basiert und insofern ein Instrument mit mehr Skalenpunkten zum Einsatz kommt. Dies deutet darauf hin, dass **unter PerSEH-Bedingungen Anpassungen an veränderte Bedarfe tatsächlich leichter zu vollziehen sind als unter HMB-Bedingungen.**

- ▶ Außerdem ist auffällig, dass der **Anteil der Höhergruppierungen** in der Vergleichsregion **unter HMB-Bedingungen** (stationäres Wohnen und Gestaltung des Tages) **deutlich höher liegt als** im Landkreis Fulda (**PerSEH-Region**). Während in der PerSEH-Region nur 40 % der Veränderungen im stationären Wohnen auf eine Erhöhung der Leistungsgruppen hinausliefen, war dies bei mehr als 70 % der Veränderungen in der Vergleichsregion der Fall. Der Unterschied bei Höher- und Tiefergruppierungen im ambulant betreuten Wohnen zwischen PerSEH und FLS ist marginal.

2.2. Ermittlung des Bedarfs – Instrument (ITP Hessen)

Das Instrument zur Bedarfsermittlung, der ITP Hessen, ist auf dem Stand der fachlichen Diskussion und geeignet, Personenzentrierung in die Hilfe- und Leistungsplanung einzubringen. Es schärft die Wahrnehmung und Analyse der individuellen Bedürfnisse und Unterstützungsbedarfe von Leistungsberechtigten, ermöglicht die Einbindung des Sozialraums und führt, bei fachgerechter Anwendung, zu einer höheren Transparenz bei der Vergütung von Leistungen. Darüber hinaus bietet die EDV-basierte Erfassung der Daten aus dem ITP Hessen die Möglichkeit zu einem umfassenden fachlichen Controlling. Es sollte in jedem Fall beibehalten werden.

Durch eine präzisere Darstellung der zur Deckung der Bedarfe notwendigen Betreuungszeiten in Gruppen-, Individual- und Strukturzeiten kann das Instrument optimiert werden. Unter den für das Pilotprojekt definierten Rahmenbedingungen (die Leistungserbringer führen Bedarfsermittlung durch), kommt es zu uneinheitlichen Anwendungen des ITPs Hessen (und damit zu unterschiedlichen Chancen auf Betreuungsressourcen für Leistungsberechtigte). Zur Durchsetzung einheitlicher Standards empfiehlt sich eine Intensivierung von Schulungen bzw. eine einheitliche Anwendung des Instruments durch eine Instanz, die für alle Bedarfsermittlungen zuständig ist. Zudem kann die Usability des Instruments in Teilen verbessert werden.

Zur Ermittlung des Bedarfs und zur Hilfeplanung wird in PerSEH der Integrierte Teilhabeplan (ITP) Hessen eingesetzt. An das Instrument ist ein wesentliches Ziel von PerSEH geknüpft, nämlich die personenzentrierte, passgenaue und zeitbasierte Ermittlung des Bedarfs von behinderten Menschen. Das Instrument zur Ermittlung des Bedarfs spielt somit eine zentrale Rolle für die Steuerung von Qualität, Bedarfsgerechtigkeit und Flexibilität des Hilfesettings.

Güte und Ausmaß der Steuerungseffekte des ITP Hessen

Zur Beurteilung der Frage, ob der Integrierte Teilhabeplan diese Gütekriterien erfüllen kann, wurden folgende Datenquellen herangezogen:

1. Evaluationsbericht der Universität Siegen
2. Teilprojekt „Erstermittlung durch den LWV Hessen“³
3. Interviews mit Mitarbeitern des Fachdienstes des LWV Hessen

Auf der Basis dieser Daten ergeben sich, gemessen anhand vier Gütekriterien, folgende Einschätzungen im Hinblick auf die Güte und Eignung des ITP Hessen:

Gütekriterium 1: *Gelingt mit dem Instrument die Übersetzung des ermittelten Bedarfs in Geldeinheiten nachvollziehbar und transparent?*

- ▶ Die **fachgerechte Anwendung des ITPs Hessen führt zu einer höheren Transparenz bei der Vergütung von Leistungen**: Ziele, Unterstützungsmaßnahmen und die dafür benötigte Unterstützungszeit werden offen gelegt. Unter HMB-Bedingungen werden die ermittelten Bedarfe pauschal in Geldeinheiten übersetzt, ohne dass dabei transparent gemacht wird, wie viel Zeit exakt für welche Maßnahmen und zur Erreichung welcher Ziele je Leistungsberechtigtem geplant werden.
- ▶ Es ist nicht immer klar, **welche Referenzgrößen der Zeiteinschätzung**, die laut des Konzepts des ITP Hessen auf professionellen Schätzungen basieren soll, **zu Grunde liegen**: handelt es sich bei der Ermittlung der erforderlichen Unterstützungszeit (z. B. beim Ankleiden) um Ableitungen (z. B. von einem Mittelwert) von exakten empirischen Messwerten der Organisation, um Einschätzungen der professionellen Akteure auf der Basis von Erfahrungswissen, oder um kalkulatorische Werte, die Erfordernisse der Auslastungs- und Dienstplanung berücksichtigen.
- ▶ Zudem werden bei der Bedarfsermittlung teilweise **Gruppenzeiten sowie die Größe der Gruppen** im ITP Hessen **nicht hinreichend kenntlich** gemacht (obwohl dies im Manual gefordert wird). Dies hat zur Konsequenz, dass der im ITP Hessen ausgewiesene Minutenwert suggeriert, es handele sich um individuelle Zeiten, die 1:1 in jedes andere Setting übertragen werden könnten.
- ▶ Darüber hinaus ist nicht immer klar, ob und wie im ITP Hessen **Strukturzeiten** (Präsenzzeiten ohne aktive Förderung und Unterstützung, aber zur Sicherung und Beobachtung) abgebildet werden. Werden diese in die individuellen Unterstützungszeiten der Leistungsberechtigten eingerechnet, entsteht eine Unschärfe im Hinblick auf die individuell verfügbaren Zeitkontingente.

Gütekriterium 2: *Kann das Instrument den Bedarf korrekt (personenzentriert) abbilden, die fachliche Arbeit unterstützen und verbessern und ermöglicht es ggf. die Definition von umsetzbaren Zielen und Maßnahmen?*

- ▶ Alle Rückmeldungen (Evaluation Uni Siegen, Rückmeldungen aus Interviews der externen Beratung mit Experten des LWV Hessen) belegen: der **ITP Hessen schärft bei den Leistungserbringern die Wahrnehmung und Analyse der individuellen Bedürfnisse und Unterstützungsbedarfe von Leistungsberechtigten**. Insofern wird der ITP Hessen als fachliche Verbesserung gegenüber dem HMB-Instrumentarium bewertet.
- ▶ Allerdings ist die **Qualität** der von den Leistungserbringern erstellten ITPs Hessen sehr **unterschiedlich** (u.a. Ergebnis des Teilprojekts „Erstermittlung LWV Hessen“ und Interviews mit LWV-Mitarbeitern). Bislang konnten keine einheitlichen Standards in der Bearbeitung in den Modellregionen durchgesetzt werden.

³ Im Rahmen dieses Teilprojektes haben Mitarbeiter des Fachdienstes – abweichend von der üblichen Verfahrensweise – zuerst die Unterstützungsbedarfe von Leistungsberechtigten mittels ITP ermittelt, bevor dann der Leistungserbringer die Unterstützungsbedarfe (verbindlich) ermittelt hat. Insgesamt wurde dieses Verfahren bei 12 Leistungsberechtigten durchgeführt.

- ▶ Darüber hinaus ist die **Bearbeitung des ITP Hessen sehr zeitintensiv**. Dies ist auch ein Ergebnis des Teilprojekts „Erstermittlung LWV Hessen“: Die Fachdienstmitarbeiter benötigten im Mittel etwa 160 Minuten für die Nachbearbeitung des ITP im Anschluss an die Gespräche mit den Leistungsberechtigten (erfasste Daten eintragen, Ziele ausformulieren etc.), ohne Ausreißer lag der Mittelwert bei 120 Minuten. Die Bearbeitungszeit der Leistungserbringer wies laut Evaluation der Universität Siegen (Auswertung der schriftlichen Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, 2011) ganz ähnliche Werte auf (Mittelwert 160 Minuten, Median 120 Minuten), hier war jedoch eine stärkere Streuung zu beobachten (30 bis 480 Minuten).
- ▶ Die Analyse der ITPs des Teilprojekts „Erstermittlung LWV“ sowie Interviews mit Fachdienstmitarbeitern des LWV Hessen hat ergeben, dass Teile der Seite 3 des ITPs Hessen („Fähigkeiten und Beeinträchtigungen“, „Vorhandene und zu aktivierende Hilfen im Umfeld“, „Art der erforderlichen Hilfe“)
 - unübersichtlich,
 - fehleranfällig (z. B. wechselt die Skalenrichtung eines Items in Abhängigkeit von der Bewertung anderer Items),
 - aufwendig und zeitintensiv (auf Seite 3 sind weit mehr als 100 Einzelmerkmale zu bearbeiten),
 - nicht reliabel (im Teilprojekt „Erstermittlung LWV“ gab es teilweise deutliche, nicht erklärbare Unterschiede zwischen den Einschätzungen der Fähigkeiten und Beeinträchtigungen von Leistungserbringer und Mitarbeiter des Fachdienstes bei einem Leistungsberechtigten) sind
 - und ICD10- und ICF-Logik vermischt werden.

Gütekriterium 3: *Trägt das Instrument dazu bei, flexible, personenzentrierte und innovative Hilfesettings (z. B. Einbindung Sozialraum) zu fördern?*

- ▶ Der ITP Hessen kann als Instrument zur **Förderung flexibler, personenzentrierter und innovativer Hilfesettings** insofern beitragen, als er z. B. die Einbindung des Sozialraumes abbilden kann.
- ▶ Empirisch zeigt sich allerdings, dass dieses **Potenzial bisher nicht genutzt** wird (siehe oben). Dies ist jedoch weniger auf das Instrument, sondern maßgeblich auf das Verfahren der Bedarfsermittlung selbst sowie dem Umgang mit dem Instrument zurückzuführen.

Gütekriterium 4: *Lassen sich aus dem Instrument Indikatoren für eine Wirkungsmessung ableiten?*

- ▶ Es gibt ein Instrument zur Überprüfung der Zielerreichung. Dieses wird derzeit in der Regel als Reflexionsinstrument von den Leistungserbringern eingesetzt. Das Instrument ITP Hessen liefert Indikatoren und durch die elektronische Erfassung die **Möglichkeit für ein fachliches Controlling und Wirkungsmessungen** (weitere Erläuterungen siehe Kapitel 2.7; während der Laufzeit des Projekts waren noch zu wenige Fälle erfasst, um hier sinnvolle statistische Analysen durchführen zu können).

Maßnahmen zur Verbesserung des Integrierten Teilhabepans (ITP) Hessen

Auf der Basis dieser Befunde könnten folgende Maßnahmen zu einer Verbesserung des ITP Hessen und seiner Anwendung führen:

1. Gruppenangebote

Damit die Übersetzung der Bedarfe in Geldeinheiten auch bei Gruppenangeboten zu einer höheren Transparenz führt, sollte die geplante Zeit für eine Aktivität und die Anzahl der beteiligten Gruppenmitglieder im ITP Hessen ausgewiesen werden. Es wird demnach stets der Bedarf an professionellem Leistungsbedarf (also z. B. 60 Fachkraft-Minuten) durch die Zahl der Gruppenteilnehmer (also z. B. vier Teilnehmer) geteilt und hieraus der individuelle Anteil (15 Min.) ermittelt.

Es muss deutlich werden, wie viel Förderzeit im Gruppensetting stattfindet und wie viel im 1:1-Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und Betreuer. Damit wird nicht nur Transparenz für den Leistungsberechtigten und seine Angehörigen geschaffen, auch für den LWV Hessen werden die

Ergebnisse der Bedarfsermittlungen besser nachvollzieh- und überprüfbar. Außerdem bleibt somit auch bei einem Wechsel zwischen Angebotsformen, zum Beispiel von einem stationären Angebot zu einem ambulanten Angebot, die tatsächlich erforderliche wöchentliche Unterstützungszeit erkennbar.

2. Standardisierung

Die Anwendung des ITP Hessen sollte stärker standardisiert werden. Durch eine Standardisierung der Anwendung entsteht für die Leistungsberechtigten eine höhere Chancengleichheit bei der Bedarfsermittlung und der Übersetzung der Bedarfe in Zeit- und Geldeinheiten. Eine höhere Standardisierung in der Anwendung des ITP Hessen kann durch kontinuierliche Schulungen erreicht werden. Effektiver ist vermutlich eine Umstrukturierung des Prozesses, indem z. B. die Bedarfsermittlungen landesweit von einer organisatorischen Einheit durchgeführt werden und nicht jeder Leistungserbringer hier aktiv wird.

3. Usability des Instruments erhöhen

Um die Bedarfe fachlich korrekt und personenzentriert abzubilden sowie die Bearbeitungszeit des Instruments zu optimieren, ist es notwendig, dass das Instrument zur Bedarfsermittlung einfach zu bearbeiten und nachvollziehbar ist. Um die Usability des ITP Hessen zu verbessern wird vorgeschlagen, den ITP Hessen wie folgt zu überarbeiten:

- ▶ Übliche Leserichtung (links nach rechts) beachten und Eingabefelder dementsprechend anordnen (z. B. Seite 2, Spalten 4 und 5)
- ▶ Überarbeitung der Seite 3 (ICF muss klar erkennbar sein, Übersichtlichkeit bei den Bereichen „Fähigkeiten und Beeinträchtigungen“, „Vorhandene und zu aktivierende Hilfen im Umfeld“, „Art der erforderlichen Hilfe“ verbessern).

4. Nutzung der ITP Hessen-Daten für das fachliche Controlling

Die Möglichkeiten für eine standardisierte fachliche (Längsschnitt-)Auswertung des ITPs Hessen sind gegeben: die ITP-Daten werden in einer speziellen Software erfasst und stehen somit für Auswertungen zur Verfügung. Diese muss allerdings noch neben dem bisherigen Controlling etabliert werden.

2.3. Verfahren der Bedarfsermittlung

Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten des Gesamtsystems im Sinne der intendierten Ziele empfehlen wir, die Bedarfsermittlung im Rahmen von PerSEH vom LWV Hessen durchführen zu lassen. Dies ermöglicht eine aktive Steuerung des Leistungsgeschehens durch den LWV Hessen in Richtung mehr Personenzentrierung und einer höheren allokativen Effizienz des Systems. Diese Maßnahme bildet die Grundlage, um Impulse zur Flexibilisierung von Hilfen, zur Angebotsentwicklung und zur Veränderung von Angebotsstrukturen geben zu können, sie verbessert die Informationsgrundlagen des LWV Hessen im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen und die Bedarfslagen von Menschen mit Behinderung, ermöglicht die Durchsetzung von Qualitätsstandards und eine stringente Heranziehung vorrangig zuständiger Kostenträger.

Bedarfe können so stärker unabhängig von den Interessen der Leistungserbringer festgestellt werden und die Gesamtverantwortung wird durch den öffentlichen Leistungsträger wahrgenommen, wie von der ASMK gefordert. Hierzu empfehlen wir, zunächst in noch auszuwählenden Modellregionen, die Bedarfsermittlung vom LWV Hessen durchführen zu lassen, diesen Prozess zu evaluieren und bei positiven Resultaten das Modell sukzessive auf weitere Regionen in Hessen auszudehnen.

Ist-Situation der Bedarfsermittlung

PerSEH bietet (vgl. Kapitel 2.1) keine immanenten Anreize (für die Leistungserbringer) und kein technisches Verfahren, **um eine umfassende Veränderung von Angebotsstrukturen anzustiften**. Die Anreizwirkungen des Finanzierungssystems gehen (wie auch in anderen Finanzierungssystemen, z. B. HMB-System) in Richtung einer Ausweitung von Fallmengen und einer Optimierung der Fallstruktur (Fallmix). Zur Erreichung der intendierten Ziele von PerSEH ist also eine **aktive Steuerung** notwendig. Diese Steuerung kann an verschiedenen Punkten des Leistungsprozesses anknüpfen. Bislang sind in PerSEH folgende Steuerungselemente eingeführt: Hilfeplankonferenz (HPK), Controlling (über die vier PerSEH-Kennzahlen sowie ein sog. HPK Eingabetool), Regionalkonferenzen bzw. Regionale Zielplanung Teilhabe (RZT). Diese Steuerungselemente erreichen jedoch nicht alle gewünschten Wirkungen, sondern werden von den Anreizwirkungen für Leistungserbringer überlagert (siehe auch Kapitel 2.5 und 2.7).

Im Folgenden wird eine weitere Steuerungsmöglichkeit diskutiert: Dabei geht es um die Frage, welche Vorteile im Hinblick auf die Steuerung entstünden, wenn die ITP-Erstellung bei Neu- und Bestandsfällen über den LWV Hessen erfolgen würde (Frage des LWV Hessen zum „Beratungsfeld“)?

In den drei in Hessen im Einsatz befindlichen Finanzierungssystemen ist das Verfahren der Bedarfsermittlung (vgl. Abschnitt 2.1) unterschiedlich geregelt. Derzeit überlässt der LWV Hessen unter PerSEH- und Fachleistungsstunden-Bedingungen bei allen Fällen die Bedarfsermittlung den Leistungserbringern. Im HMB-System wird der Fachdienst regelhaft nur bei den Neufällen im stationären Wohnen/interne Tagesstruktur sowie teilweise bei den WfbM-Fällen aktiv. **Die Steuerungsaktivitäten des LWV Hessen setzen deshalb bei der überwiegenden Zahl der Leistungsberechtigten erst dann ein, wenn wesentliche Entscheidungen zur Bedarfsmenge und zur Bedarfsdeckung bereits gefallen bzw. präjudiziert sind.** Damit verzichtet der LWV Hessen auf wesentliche Steuerungsmöglichkeiten.

Verbesserung des Verfahrens: Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen

Ausgehend von diesem Befund könnte es sinnvoll sein, wenn der LWV Hessen zukünftig die Bedarfsermittlung und integrierte Teilhabeplanung zusammen mit den Leistungsberechtigten und ihren Bezugspersonen in eigener Verantwortung durchführt. Mit der Übernahme der Bedarfsermittlung und ITP-Erstellung durch den LWV Hessen erhöhen sich dessen Steuerungsmöglichkeiten auf der Fallebene unmittelbar und es ergeben sich folgende Vorteile:

- ▶ Der LWV Hessen kann die **konsequente Umsetzung der Personenzentrierung bei der Bedarfsermittlung** vorantreiben.
- ▶ Unter Berücksichtigung des individuellen Wunsch- und Wahlrechts kann der LWV Hessen **Impulse zur Flexibilisierung von Hilfen, zur Angebotsentwicklung und zur Veränderung von Angebotsstrukturen** setzen.
- ▶ Über die Bedarfsermittlung und ITP-Erstellung kann die **Steuerung der Kosten verbessert** werden, weil die Entgelte an die Betreuungszeiten gekoppelt sind. Die kostendämpfenden Potentiale können – soweit vorhanden – optimal durch den LWV Hessen selbst ausgeschöpft werden.
- ▶ Durch den Kontakt mit dem Leistungsberechtigten kann der LWV Hessen **Informationen über die Zielerreichung und die durchgeführten Maßnahmen direkt** erfragen und somit indirekt die Qualität der fachlichen Arbeit beeinflussen.
- ▶ Regelmäßige Bedarfsermittlungen ermöglichen, dass der LWV Hessen durch die Erhebung relevanter, einzelfallbezogener Daten die **Wirkung von Leistungen** der Eingliederungshilfe analysieren kann.
- ▶ Der LWV Hessen erhält **Informationen** zu den Leistungsberechtigten **aus erster Hand**.

- ▶ Der LWV Hessen kann die **Qualität** der Bedarfsermittlung durch die Entwicklung und Durchsetzung einheitlicher Standards selbst beeinflussen.
- ▶ Durch die Einführung einheitlicher Standards erhöht sich die **Chancengleichheit** für die Leistungsberechtigten in Hessen hinsichtlich der Ermittlung des Bedarfs, der Festlegung der Maßnahmen sowie der Einschätzung der benötigten Zeit.
- ▶ Der LWV Hessen kann Fehlplatzierungen in der Eingliederungshilfe vermeiden. Bei Begutachtung aller Neufälle, kann zusätzlich zum medizinischen Gutachten geprüft werden, ob überhaupt ein wesentlicher Grad der Behinderung (teilhaberelevante Aspekte) vorliegt. Eine **stringente Heranziehung vorrangig zuständiger Leistungsträger** ist somit möglich.
- ▶ Der LWV Hessen kann Kenntnisse über die **Problemlagen behinderter Menschen** aufbauen, in seiner **Sozialplanung** berücksichtigen und die Angebotsentwicklung in die entsprechende Richtung treiben.
- ▶ Die **Leistungserbringer** werden von der Erstellung der ITP **entlastet**, zudem werden die Rollen von Leistungserbringer und Leistungsträger klarer.
- ▶ Der LWV Hessen übernimmt die **Gesamtverantwortung**, wie es von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ der ASMK vom 23.08.2012 gefordert wurde.

Wir empfehlen folgendes **Konzept für die Neuorganisation der Bedarfsermittlung**:

Der LWV Hessen übernimmt die Bedarfsermittlung für

- ▶ alle ins System neu eintretende Personen (teilweise mit einem zweistufigem Verfahren)
- ▶ alle Personen, die Leistungen wechseln oder „hinzubuchen“ sowie
- ▶ alle Personen, die bereits Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten.

Die Bewilligungsdauer und damit die Intervalle für die Neueinschätzung werden differenziert angelegt:

- ▶ bis 1 Jahr: hohe Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderung,
- ▶ bis 2 Jahre: mäßige Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderung,
- ▶ bis 3 Jahre: geringe Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderung,
- ▶ bis 5 Jahre: sehr geringe Wahrscheinlichkeit für Leistungsänderung.

Wird ein längeres Intervall für die Folgeinschätzung gewählt, wird der ITP Hessen während der Laufzeit durch die Leistungserbringer fortgeschrieben (Fokus auf Anpassung der Ziele und Maßnahmen) und dem LWV Hessen übermittelt. Somit kann der LWV Hessen **die Fallsteuerung für alle Leistungsberechtigten in Hessen übernehmen**. Bisher verzichtet er bei nahezu der Hälfte aller Fälle, die er finanziert, auf eine eigenständige Begutachtung!

Finanzielle Effekte

Durch die Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen sind verschiedene finanzielle Effekte zu erwarten, die im Rahmen eines Pilotprojekts noch empirisch zu überprüfen sind. Die finanziellen Wirkungen ergeben sich aus folgenden Effekten:

- ▶ **Effekt 1: Fallvermeidung/Pförtnerfunktion**
Übernimmt der LWV Hessen die Bedarfsermittlung, kann der Eintritt ins Hilfesystem bei einigen Fällen vermieden bzw. in ein vorrangig zuständiges Hilfesystem geleitet werden.
- ▶ **Effekt 2: Vermeidung von stationärer Unterbringung**
Die Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen kann dazu führen, dass bei Neueintritten in die Eingliederungshilfe eine stationäre Unterbringung vermieden und stattdessen die Form „Betreutes Wohnen“ gewählt wird. Im Betreuten Wohnen muss dann mit einem höheren Betreuungsbedarf

gerechnet werden (liegt kein erhöhter Bedarf vor, ist der Effekt entsprechend stärker). Durch die niedrigeren Basisbeträge ergibt sich eine Kostenersparnis.

▶ **Effekt 3: Wechsel von stationärer Unterbringung in Betreutes Wohnen**

Wir gehen weiterhin davon aus, dass bei Bestandsfällen ebenfalls eine ähnliche Bewegung in Richtung Betreutes Wohnen möglich ist. Dies ist natürlich schwieriger, da das gewohnte stationäre Setting erst verlassen werden muss.

▶ **Effekt 4: Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt**

Über die Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen wird es gelingen, einzelne Werkstattbeschäftigte in den ersten Arbeitsmarkt (ggf. in Integrationsfirmen) zu integrieren. Hierdurch wird eine Unabhängigkeit von der Eingliederungshilfe erreicht. Wir gehen davon aus, dass dieser Effekt nur bei niedrigen Leistungsgruppen eintritt, dann aber für die Dauer von drei Jahren stabil ist und in diesem Zeitraum keine Rückkehr ins Hilfesystem erfolgt.

▶ **Effekt 5: Direkte Tiefergruppierung und Vermeidung von Höhergruppierung**

Wir gehen davon aus, dass die Bedarfseinschätzung durch den LWV Hessen Tiefergruppierungen ermöglicht und Höhergruppierungen in den Leistungsgruppen vermieden werden können. Dieser Effekt ist bei niedrigeren Leistungsgruppen häufiger zu erzielen als bei höheren Leistungsgruppen, weil die Abstände zwischen den Skalenpunkten der Leistungsgruppensystematik in den niedrigeren Leistungsgruppen geringer sind als in den höheren.

▶ **Effekt 6: Langfristige Aktivierung**

Letztlich ist davon auszugehen, dass die laufende Einschätzung durch den LWV Hessen zu einer langfristigen Aktivierung von einzelnen Leistungsberechtigten führt und somit der Bedarf bei einigen Personen sinkt.

Bei einer Modellrechnung mit sehr vorsichtigen Annahmen schätzen wir die hessenweiten Effekte bei der Übernahme der Fallsteuerung durch den LWV Hessen bei allen Neu- und Bestandsfällen auf ca. 5 Mio. € p.a.

Konzept zur Einführung

Um die beschriebenen Effekte bei einer Übernahme der Bedarfsermittlung und der Organisation der Bedarfsdeckung in Hessen durch den LWV Hessen nochmals eingehend prüfen zu können, sollten diese in ausgewählten Projektregionen erprobt werden. Mögliche Kriterien für die Auswahl von weiteren Projektregionen könnten sein: Anzahl der Leistungserbringer, Verteilung der Angebote in einer Region, Existenz von Spezialeinrichtungen.

Die vorgeschlagene Modellphase sollte mind. zwei Jahre, beginnend ab dem Zeitpunkt, zu dem alle Leistungserbringer einer Region auf PerSEH 2.0 umgestellt sind, dauern, damit bestimmte Neuerungen greifen und Effekte beobachtet werden können. Während der Modellphase können die neuen Verfahren und Instrumente von PerSEH 2.0 erprobt und auf ihre Funktionalität sowie auf die erwarteten Effekte hin untersucht werden. Analysiert werden dabei zum einen die Falldaten der Leistungsberechtigten sowie LWV-interne Daten, die sich auf folgende Dimensionen beziehen: Prozessdauer, Prozesskosten, Personalbedarfe und Einsatz von Controlling-Instrumenten. Die Analyse sollte sich an den erwarteten Effekten orientieren.

2.4. Definition des Hilfesettings zur Deckung des Bedarfs

Personenzentrierung bedeutet nicht nur eine personenzentrierte Unterstützungsplanung, sondern auch personenzentrierte Erbringung von Leistungen. Dies muss auch die Wahlmöglichkeiten zwischen Leistungsanbietern, die individuelle Gestaltung und Wahlmöglichkeit bei Leistungsformen, die Einbeziehung von Familien, ehrenamtlichen Angeboten und sozialräumlichen Strukturen umfassen. Wir empfehlen daher, auch um kostendämpfende Effekte realisieren zu können, die Bedarfsermittlung durch eine Teilhabeberatung des LWV Hessen zu ergänzen. Teilhabeberatung bedeutet, den Leistungsberechtigten bei der Suche und Koordination von Unterstützungsleistungen auf der Basis der Bedarfsermittlung zu unterstützen.

Das Paradigma der Personenzentrierung geht zum einen davon aus, dass eine Flexibilisierung der Angebotsstrukturen und der Leistungserbringung zu einer individuelleren und passgenaueren Unterstützung der Leistungsberechtigten führt und dies ihre Selbstbestimmungsmöglichkeiten und ihre Lebensqualität erhöht. Gleichzeitig wird in der Flexibilisierung der Unterstützungsstrukturen und in der Einbeziehung sozialräumlicher/nicht-professioneller Ressourcen ein wesentliches Potenzial zur Kostendämpfung gesehen. Die zeitbasierte Vergütung in PerSEH bietet die Möglichkeit, andere Leistungserbringer oder sozialräumliche/nicht-professionelle Ressourcen in die Leistungserbringung einzubinden, jedoch gibt es im derzeitigen Verfahren wenig Anreize für Leistungserbringer, diese Möglichkeiten auszuschöpfen (siehe Kapitel 2.1 und 2.2).

Da die Leistungskarriere eines Leistungsberechtigten maßgeblich von seinem Einstieg in die Eingliederungshilfe abhängig ist, besteht ein wichtiges Steuerungsmoment im Hinblick auf die Kostenentwicklung der Sozialtransfers in der Art und Weise, wie der Systemeintritt eines Leistungsberechtigten gestaltet wird. Bei den in Hessen eingesetzten Finanzierungssystemen (PerSEH, FLS und HMB) ist die Organisation des Hilfesettings durch folgende Praxis geprägt: die Leistungen werden häufig durch den Erstkontakt des Leistungsberechtigten mit einem Leistungserbringer, noch vor der eigentlichen Bedarfsermittlung, maßgeblich präjudiziert. Insbesondere dort, wo Leistungserbringer auch die Bedarfsermittlung übernehmen (wie unter PerSEH- und FLS-Systematik und teilweise unter HMB), orientieren sich diese (nachvollziehbar) am eigenen Angebotsportfolio; darauf deuten alle Befunde hin. Die Hilfeplan-Konferenz wirkt hier nur bedingt als Korrektiv (vgl. Kapitel 2.5). Die Steuerungsmöglichkeiten des LWV Hessen erhöhen sich, wenn er möglichst früh in den Prozess der Bedarfsdeckung involviert wird, so dass realistische Alternativszenarien mit den Leistungsberechtigten besprochen werden können.

Unterstützung bei der Organisation des Hilfesettings als Aufgabe des LWV Hessen

Eine Antwort auf die Frage, wie die bisherigen Elemente zur Steuerung der Kostenentwicklung ergänzt und die Hürden zur Umsetzung personenzentrierter und flexibler Hilfeleistungen gesenkt werden können, lautet, dass der LWV Hessen in Zukunft selbst intensiver als bisher die Leistungsberechtigten (insbesondere Neufälle und Wechsler) bei der Organisation eines Hilfesettings unterstützen sollte. Mit der Übernahme dieser Aufgabe durch den LWV Hessen bietet sich die Chance, folgende Effekte zu erzielen:

- ▶ Umsetzung der **Personenzentrierung** bei der Organisation des Hilfesettings.
- ▶ **Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts des Leistungsberechtigten** durch umfassende Beratung über Unterstützungsmöglichkeiten. Der Leistungsberechtigte bleibt direkt an der Planung des Hilfesettings beteiligt und wird mit Alternativen bekannt gemacht.
- ▶ **Erhöhung der Zufriedenheit des Leistungsberechtigten** durch eine umfassende angebotsunabhängige Beratung .

- ▶ Realisierung des fachlichen Anspruchs, Leistungen unter **Einbeziehung des persönlichen Umfelds und sozialräumlicher Ressourcen** im Rahmen einer einrichtungsunabhängigen Beratung zu entwickeln. Innovative und flexible Hilfen werden geplant.
- ▶ **Ausschöpfen von Kostendämpfungspotenzialen** unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts durch aktive Unterstützung des LWV Hessen bei der Entwicklung von Unterstützungsleistungen (Flexibilisierung der Strukturen, Nutzung sozialräumlicher Ressourcen etc.).
- ▶ **Übernahme der Gesamtverantwortung** durch den öffentlichen Sozialleistungsträger.
- ▶ Wenn es gelingt den Sozialraum zu aktivieren, erhöhen sich die Chancen, **mehr Menschen im System versorgen** und die Kosten je Fall im Griff behalten zu können.
- ▶ **Vertiefte unmittelbare Kenntnis** des LWV Hessen **über Problemlagen behinderter Menschen**, strukturelle Mängel, konzeptionelle Notwendigkeiten etc.
- ▶ LWV Hessen erhält **genaue Informationen über die Angebotsstrukturen** in der Eingliederungshilfe sowie auch im **Sozialraum** und kann somit die **Entwicklung der Angebotsstrukturen und des Sozialraums** bewusst steuern und fördern.

Konzept für eine Neuorganisation des Schlüsselprozesses „Bedarfsdeckung“

Erfolgt die Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen, gibt es keine „automatische“ Verknüpfung mehr zu einem bestimmten Angebot eines Leistungserbringers. Insbesondere bei Neufällen besteht dann die Notwendigkeit, für den Leistungsberechtigten im Rahmen einer umfassenden Beratung konkrete Unterstützungsmöglichkeiten zu entwickeln und ihn dorthin zu begleiten.

Für diese Aufgabe wird die neu zu schaffende Funktion des **Teilhabeberaters** vorgeschlagen. Dessen Funktion ist es, nach der Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen mit dem Leistungsberechtigten zusammen seine Unterstützungsleistungen konkret zu planen. Der Teilhabeberater sucht nach geeigneten Unterstützungsmöglichkeiten in der Region und berät mit dem Leistungsberechtigten und seinen Bezugspersonen über die Wahl der Unterstützungsleistung. Er trifft die notwendigen Absprachen mit den Leistungserbringern, vergleicht hierbei Angebote, teilt Leistungen ggf. auf verschiedene Leistungserbringer auf und aktiviert Sozialräume oder bezieht das familiäre Umfeld mit ein.

Damit kommt dem Teilhabeberater eine wichtige steuernde Funktion zu. Mit seiner personenzentrierten Kenntnis der Wünsche und Bedarfe der Leistungsberechtigten kann er Impulse zur Veränderung von Unterstützungsleistungen, zu deren konzeptionellen Weiterentwicklung und zur Deckung von Versorgungslücken geben. Insofern ist eine gute Anbindung des Teilhabeberaters an den LWV Hessen notwendig. Der Teilhabeberater wird tätig für

- ▶ Personen, die erstmalig beim LWV Hessen vorstellig werden.
- ▶ Personen, die ihre Leistungsform wechseln und bei denen die genaue Konfiguration des Hilfesettings nicht schon bei vorherigen Bedarfsermittlungen festgelegt wurde.
- ▶ Personen, die eine zusätzliche Leistung in Anspruch nehmen und bei denen die genaue Konfiguration des Hilfesettings noch nicht definiert wurde.

Die externe Beratung empfiehlt, dass der LWV Hessen selbst den Leistungsberechtigten bei der Organisation des Hilfesettings berät und unterstützt, um die Steuerungsfähigkeit des LWV Hessen zu erweitern, flexible und individuell zugeschnittene Leistung zu initiieren und die Inflexibilität etablierter Angebotsstrukturen aufzubrechen. Die Teilhabeberatung sollte im Zuge des Pilotprojekts zur Übernahme der Bedarfsermittlung durch den LWV Hessen bei allen Leistungsberechtigten ebenfalls erprobt werden.

2.5. Hilfeplankonferenzen

Die bisherigen Untersuchungen zeigen, dass die Hilfeplankonferenzen im Rahmen von PerSEH geringe Steuerungswirkungen im Einzelfall entfalten. Die Steuerungseffekte können durch die Neugestaltung des Bedarfsermittlungs- sowie des Bedarfsdeckungsverfahrens sowie andere Steuerungselemente (z. B. Controlling, Regionalkonferenzen etc.) verbessert werden.

Daneben ist die Hilfeplankonferenz ein Instrument des fachlichen Austauschs und der Vernetzung. Wir empfehlen daher, die Hilfeplankonferenzen von der Funktion der Steuerung von Einzelfällen zu entlasten und sie stattdessen als Austausch- und Vernetzungsforum zu organisieren. Hierdurch entsteht eine Entlastung der Leistungserbringer und des LWV Hessen von administrativen Aufgaben.

Geringe Steuerungswirkung der HPK unter PerSEH

Wie bereits im Evaluationsbericht der Universität Siegen, aber auch im Rahmen unserer Experteninterviews mit Mitarbeitern des LWV Hessen deutlich wurde, ist die Steuerungswirkung der HPK gering: HPKs führen **selten** zu **Veränderungen des Unterstützungsbedarfs, zu Änderungen des Hilfesettings** und in der HPK steht häufig **für den Einzelfall wenig Zeit zur Verfügung**, da aus Ressourcengründen möglichst viele Fälle in einer Hilfeplankonferenz behandelt werden (Absprachen und Klärungen werden dann in das Vorfeld der HPK verlegt). Im Übrigen gibt es in den Fachbereichen des LWV Hessen bzw. in den Regionen keine einheitliche Handhabung des Instruments HPK. Die HPK wird jedoch von allen Seiten als **Kommunikationsplattform und als Ort zur Diskussion und Erörterung von Standards** bei der Handhabung des ITPs Hessen durchgängig geschätzt.

Neues Konzept für HPK

Falls der LWV Hessen in Zukunft die Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung übernimmt, kann auf die HPK in ihrer aktuellen Form weitgehend verzichtet werden: Plausibilitätsprüfungen der ermittelten Bedarfe durch den Leistungsträger sind nicht mehr notwendig und die Bedarfsdeckung wird von einem Akteur des LWV Hessen oder von einem Akteur, der im Auftrag des LWV Hessen handelt, organisiert. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die **Hilfeplankonferenz durch ein Gesamtplangespräch abzulösen**. Das Gesamtplangespräch findet nicht regelhaft statt, sondern nur bei Fällen mit einer komplexen Fallkonstellation. Ziel dieses Gesprächs ist es, ein stabiles Setting und eine bedarfsgerechte Unterstützungslösung für den Leistungsberechtigten zu entwickeln. Um die Gesamtplangespräch realisieren zu können, müssen beim LWV Hessen Ressourcen für diese Aufgabe vorgehalten werden.

Die positiven Effekte, die durch die HPK für die **Kooperation und den fachlichen Austausch der regionalen Akteure** entstanden sind, sollen durch die **Stärkung der Regionalen Planungskonferenzen**, die Neuausrichtung der HPK und die Etablierung von Facharbeitsgruppen aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

Wenn die HPK nicht mehr regelhaft stattfinden, werden dadurch beim LWV Hessen sowie bei den Leistungserbringern Ressourcen frei. Die beim LWV Hessen frei werdenden Ressourcen kann dieser dazu nutzen, die Bedarfsermittlung unter eigener Regie durchzuführen bzw. die Bedarfsdeckung zur organisieren.

2.6. Finanzierungskomponenten

Das Finanzierungssystem von PerSEH ist in sich schlüssig aufgebaut. Wir empfehlen, das System nur punktuell zu verändern. Auf die doppelte Mittelung sollte z. B. verzichtet werden, da sie die Ermittlung der vergütungsrelevanten Betreuungszeiten für alle Beteiligten intransparenter macht. Ebenso sollte auf einheitliche Basisbeträge verzichtet werden, da sie problematische nicht-intendierte Steuerungseffekte produzieren und zudem rechtliche Probleme aufwerfen könnten.

Trägerübergreifende einheitliche Grundwerte vereinfachen das System, haben jedoch keine entscheidende Funktion im Sinne der intendierten Ziele von PerSEH. Im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung wurden die Kosten und der Umfang der direkten Arbeitszeiten überprüft.

Basisbetrag und Grundwert

Eine grundlegende Innovation von PerSEH ist die Vergütung von **Infrastrukturleistungen** (ehem. Grund- und Maßnahmepauschalen 50 % sowie dem Investitionsbetrag) in einem **tagesbezogenen Basisbetrag** und die Vergütung der **Betreuungsleistungen** in einer **zeitbasierten Maßnahmepauschale** (Preis pro Minute: trägerbezogener Grundwert). Gegenüber tagesbezogenen und nach Bedarf differenzierten Leistungsentgelten (wie bei HMB) wird die Finanzierung hierdurch nachvollziehbarer und schlüssiger (vgl. hierzu Punkt 2.1).

Die Zuordnung der zu vergütenden Zeit ist **unabhängig von einzelnen Leistungsangeboten und Leistungserbringern**. Finanzierungsgrundlage ist der zu vergütende Unterstützungsbedarf, nicht das Bündel von Angeboten eines Leistungserbringers oder – bei Inanspruchnahme mehrerer Leistungsangebote – gar mehrerer Leistungserbringer. Im Gegensatz zu bisherigen einrichtungsbezogenen Entgelten wird so ein klarer Personenbezug geschaffen. Die Gefahr einer Finanzierung von nicht benötigten Leistungsangeboten wird dadurch minimiert; die **Leistungsvergütung** wird insofern **präziser und schlüssiger**.

Bei der Entwicklung der Finanzierungssystematik wurde darauf geachtet, dass „**eine Minute eine Minute ist**“, d. h. die Vergütungsbasis „Minute“ ist in den verschiedenen Angebotsbereichen, bei verschiedenen Trägern und bei verschiedenen Leistungserbringern klar, einheitlich und austauschbar. Definiert wird zunächst nur eine bestimmte **Bedarfsmenge**, bei deren Deckung verschiedene Akteure mitwirken können, so dass sehr **personenzentrierte Hilfesettings möglich** werden: einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung sind mit Zeiten versehen, die auf verschiedene professionelle Dienstleister verteilt werden können.

Voraussetzung für ein funktionierendes Finanzierungssystem ist eine **bestimmbare und messbare** Leistung. Dies ist mit den Leistungstagen beim Basisbetrag und den Leistungsminuten beim Grundwert gegeben. Die Zeiteinschätzung erfolgt prospektiv, so dass keine minutengenaue Abrechnung des Grundwertes erfolgt. Dies entspricht den gesetzlichen Vorgaben des § 75 ff SGB XII.

Grundwerte

- ▶ Die Grundwerte bewegen sich derzeit in dem Spektrum von 0,67 € bis zu 0,76 € (2012). Da dem LWV Hessen nur für wenige Leistungserbringer Kostendaten oder Personalschlüssel der Leistungserbringer vorliegen, wurden die Kosten modellhaft nachkalkuliert. Die Grundwerte sind plausibel und dürften der Höhe nach gerechtfertigt sein.
- ▶ Im Hinblick auf die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen Angebotsformen und zwischen verschiedenen Trägern stellt sich die Frage nach einheitlichen trägerübergreifenden Grundwerten, um die Flexibilität zwischen Leistungserbringern zu erhöhen.

- Die Vorteile eines einheitlichen trägerübergreifenden Grundwertes lägen zum einen in der Vereinfachung der Abrechnung und des administrativen Aufwands (die Vereinfachung ist jedoch nur marginal, da bereits dadurch viel Aufwand reduziert wurde, dass es trägerbezogene einheitliche Grundwerte gibt und Minuten als Bezugsgröße eingeführt wurden). Zum anderen könnte es ein Vorteil für die Gewährung „Persönlicher Budgets“ sein, da durch einen einheitlichen Wert die Bemessung des „Persönlichen Budgets“ einfacher wäre.
- Diesen möglichen Vorteilen stehen wichtige Nachteile gegenüber: Durch einheitliche, von der individuellen Kostensituation des Einrichtungsträgers unabhängige Entgelte, entstehen unterschiedliche Gewinn- oder Verlustsituationen und damit Anreize, die zwar Kostenbewusstsein fördern, jedoch nicht die Ziele von PerSEH, Personenzentrierung und Flexibilisierung. Es sind sogar Fehlsteuerungen von Leistungen möglich, da bei einheitlichen Grundwerten (etwa bei einem Durchschnittswert) z. B. der stationäre Bereich überfinanziert und das Betreute Wohnen unterfinanziert werden. Dieser Effekt stünde den fachlichen Zielsetzungen von PerSEH diametral entgegen. Es müssten daher zusätzliche Rahmenbedingungen eingeführt werden, die die gewonnene Vereinfachung und Transparenz wiederum komplizierter machen würden. Einheitliche, trägerübergreifende Grundwerte sind folglich nicht sinnvoll. Da die Vereinheitlichung der Personal-, Tarif- und Kostenstrukturen in Hessen mittelfristig nicht realisierbar und vorgesehen ist, fehlt auch für eine Vereinheitlichung der Grundwerte die Basis.
- Auch bei einem rein trägerbezogenen Grundwert sind Fehlsteuerungen möglich. Für Werkstätten für Menschen mit Behinderung ist durch die Werkstättenverordnung z. B. festgelegt (§ 12 Abs. 4), dass das anzustrebende wirtschaftliche Arbeitsergebnis sich aus der Differenz von Erträgen und den notwendigen Kosten des laufenden Betriebs im Arbeitsbereich der Werkstatt errechnet, wobei die Erträge sich aus den Umsatzerlösen, Zins- und sonstigen Erträgen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit und den von den Rehabilitationsträgern erbrachten Kostensätzen zusammensetzen. Quersubventionen von oder an die Werkstatt sind nicht vorgesehen. Aufgrund der rechtlichen Lage wird deshalb vorgeschlagen, dass für Werkstätten bei Komplexträgern ein eigener Grundwert definiert wird.

Basisbeträge

Im Finanzierungssystem PerSEH ist bislang vorgesehen, dass die Basisbeträge offerentspezifisch für einen Träger definiert sind. Die Durchlässigkeit des Systems könnte dadurch erhöht werden, dass einheitliche Basisbeträge für alle Offerentsbereiche eines Leistungserbringers eingeführt würden. Diese These wurde mittels einer Unternehmenssimulation überprüft.⁴

- ▶ Auf der Ertragsseite wäre es dann irrelevant, in welchem Offerentsbereich (ggf. vermischte Angebote) sich der Leistungsberechtigte befindet. Dies gilt insbesondere beim Wechsel zwischen stationärem Bereich und Betreutem Wohnen sowie zwischen WfbM und Tagesförderung.
- ▶ Die Deckungsbeiträge weichen aber bei gleichen Basisbeträgen zwischen den unterschiedlichen Offerentsbereichen sehr stark voneinander ab. Hierdurch würde es überproportional attraktiv werden, Leistungsberechtigte in den Angeboten zu halten, in denen der Deckungsbeitrag möglichst

⁴ Teilprojekt „Unternehmenssimulation“: Ziel: Überprüfung der Anreizwirkungen von PerSEH in Richtung Mengenexpansion, Indikator: Erzielung von Deckungsbeiträgen; Es wurde ein „Musterunternehmen“ aufgebaut und folgende Szenarien mit unterschiedlichen Kombinationen von Leistungsangeboten durchgespielt: Wechsel zwischen Angeboten a) im aktuellen System b) bei trägerübergreifender Grundwert c) bei offerentsübergreifender Basiswert d) Kostenzuordnung MP50% zu Grundwert.

hoch ist. Dies führt zu einer Überfinanzierung des jeweiligen Angebots und wäre derzeit insbesondere beim Betreuten Wohnen der Fall.

- ▶ Letztlich ist davon auszugehen, dass die Durchlässigkeit des Systems weniger durch unterschiedliche Basisbeträge, sondern eher durch Angebotskapazitäten begrenzt wird. Wir empfehlen daher, bis auf weiteres auf einheitliche Basisbeträge zu verzichten.

Kostenzuordnung – 50 % Maßnahmepauschale

In Hessen werden (wie in anderen Bundesländern) in der bisherigen HMB-Finanzierungssystematik bestimmte Strukturkosten (Leitung, Verwaltung, Hauswirtschaft, Wasser/Energie, Wirtschaftsbedarf etc.) zu 50 % der Grundpauschale und zu 50 % der Maßnahmenpauschale (MP 50 %) zugeordnet. In PerSEH wird von dieser Finanzierungssystematik abgewichen: die Kosten aus der MP 50 % werden dem Basisbetrag zugeordnet. In den für die Berechnung des Grundwertes maßgeblichen PerSEH-Maßnahmebeträgen finden sich damit nur noch die Kosten für das Betreuungspersonal sowie die entsprechenden Sachmittel (entsprechend Anlage 4 Hess. Rahmenvertrag).

Hier ist zunächst zu berücksichtigen, dass dies nicht dem Rahmenvertrag entspricht und bei einer Umstellung von HMB zu PerSEH der Rahmenvertrag mindestens in diesem Punkt anzupassen ist. Aus ihrer inhaltlichen Logik heraus bildet die **PerSEH-Finanzierungssystematik den betrieblichen Prozess präziser ab als die alte Finanzierungssystematik**. Bei den in der MP 50 % abgebildeten Kosten handelt es sich um Kosten, die weitgehend leistungsunabhängig oder aber tagesbezogen entstehen, jedoch kaum abhängig vom individuellen Betreuungsbedarf sind. Insofern stellt die Kostenzuordnung unter PerSEH aus sachlogischer Sicht eine schlüssige Weiterentwicklung dar, die beibehalten werden sollte. Zudem ist die Trennung der Strukturkosten von Maßnahmekosten ein Ziel der Reform der Eingliederungshilfe (vgl. ASMK-Papier zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe).

Doppelte Mittelung

Die doppelte Mittelung ist ein Verfahren, das zur Eingruppierung der individuellen Minuten je Maßnahme und Lebensbereich in Leistungsgruppen dient. Die veranschlagten Minuten pro Maßnahme werden je Lebensbereich addiert und in den Bogen Zeiteinschätzung eingetragen. Nun setzt der technische Mechanismus der doppelten Mittelung ein⁵. Der Weg der doppelten Mittelung ist kompliziert und umständlich. Darunter leidet die Transparenz und Akzeptanz des Verfahrens.

Das Ziel der doppelten Mittelung war, zu verhindern, dass bei der Festlegung der Minuten je Maßnahme ad hoc ermittelt werden kann, in welche Leistungsgruppe der Leistungsberechtigte fallen wird. Die doppelte Mittelung sollte also gezielte hoch angesetzte Einschätzungen von Bedarfen ausgleichen. Um diesen Anspruch zu erfüllen, ist die doppelte Mittelung kein hinreichendes Instrument. Denn mittels einer einfachen Nebenrechnung könnte dennoch schon bei der Festlegung der Minuten je Maßnahme die Leistungsgruppe ermittelt werden. Es empfiehlt sich jedoch nicht, das Verfahren zur Einstufung in Leistungsgruppen weiter zu verkomplizieren, denn das Zustandekommen der Vergütungsgrundlage sollte möglichst transparent sein. Die Überwachung und Kontrolle des korrekt ermittelten Unterstützungsbedarfs in Zeit sollte an anderer Stelle geschehen (z. B. durch die Übertragung der Bedarfsermittlung an den LWV Hessen). Hierzu sind echte Kontrollmechanismen notwendig und nicht ein verschleierndes Rechenspiel. **Auf die doppelte Mittelung sollte deshalb im PerSEH-Finanzierungssystem verzichtet werden.**

⁵ Verfahren der doppelten Mittelung:

1. Mittelung: Eingruppierung der Minutenwerte je Leistungsbereich in leistungsbereichsspezifische Korridore.
2. Mittelung: Eingruppierung der Minutensumme des Ergebnisses aus der 1. Mittelung in Leistungsgruppen.

Direkte Nettojahresarbeitszeit als Grundlage der zur Verfügung stehenden Betreuungszeit

PerSEH setzt bisher eine direkte Nettojahresarbeitszeit von 1.260 Stunden an, diese galt es im Rahmen des Beratungsauftrags zu überprüfen. Dieser Aspekt ist insofern von Bedeutung, als ein zeitbasiertes Finanzierungssystem unmittelbar an den Zeitressourcen von Mitarbeitern anknüpft, die im direkten Kundenkontakt erbracht werden können. Die indirekten Arbeitszeiten verknappen diese Zeitressourcen.

Wegen des hohen zeitlichen Aufwands hat man sich bewusst gegen eine empirische Ermittlung der direkten und indirekten Zeiten entschieden. Um sich der direkten Nettojahresarbeitszeit zu nähern, die für die direkte Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten pro Vollzeitmitarbeiter zur Verfügung steht, wurden die indirekten Zeiten mit einer Expertenrunde des LWV Hessen zunächst qualitativ bestimmt und anschließend mit Schätz- und Erfahrungswerten aus Studien hinterlegt. Als indirekte Zeiten wurden folgende Tätigkeiten identifiziert:

- Teambesprechungen und -supervision
- Übergabezeiten
- Aufnahmeverfahren
- Innerbetriebliche Fortbildung und Entwicklung
- Dienstplan
- Einarbeitung von Mitarbeitern und Praktikanten
- Gremienarbeit
- Allg. Koordinations- und Organisationsaufgaben
- Fortbildungen, Qualifizierung
- Dienstbesprechungen/Personalversammlungen/Betriebsversammlungen.

In der Jahressumme entfallen nach diesem Verfahren etwa 250 Stunden je Mitarbeiter auf diesen Katalog der indirekten Zeiten. Die direkte Nettojahresarbeitszeit liegt somit bei rund 1.350 Jahresarbeitsstunden. Ein Spezifikum im Hinblick auf die „nicht-produktiven“ Zeiten bilden die **Fahrzeiten** im ambulant betreuten Wohnen. Bei diesen handelt es sich nicht um indirekte Zeiten im engeren Sinne, sondern um mittelbare direkte Zeiten (Weg zum Leistungsberechtigten). Um diese Zeiten adäquat abbilden und dennoch Impulse in Richtung eines effizienten Ressourceneinsatzes (insb. Tourenplanung) zu geben, wird die Einführung einer Fahrzeitpauschale vorgeschlagen. Die Höhe dieser Pauschale ist noch festzulegen.

2.7. Controlling

Das Controllingsystem ist insgesamt schlüssig und sollte beibehalten werden. Das Kennzahlensystem sollte in der aktuellen Version etabliert werden und durch ein fachliches Controlling auf Basis des ITP Hessen ergänzt werden. Falls PerSEH nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt in Hessen eingeführt wird, sollte zudem das PerSEH-Kennzahlensystem mit entsprechenden Anpassungen auf die HMB-finanzierten Regionen adaptiert werden.

Ein zentraler Bestandteil des Beratungsauftrags lautete, die Instrumente zur Steuerung der Kostenentwicklung nach ihrer Eignung zu bewerten und zu überprüfen, ob alle Elemente eines Gesamt-Steuerungssystems in ausreichender Ausprägung vorhanden sind. Versteht man das Wort „Controlling“ nicht im engeren Sinne als (ex post) Kontrolle, sondern gemäß seiner englischen Bedeutung als (ex ante und ex post) Steuerung, dann ergeben sich im Rahmen von PerSEH folgende Ansatzpunkte für ein systematisches Controlling:

1. Prozesse und Instrumente zur Festlegung der Bedarfsmengen
2. Prozesse und Instrumente zur Definition des Bedarfsettings
3. Übersetzungsmechanismus von Bedarfen in Geldeinheiten (Anreize)
4. Kontrolle der monetären, mengenmäßigen und qualitätsbezogenen Effekte
5. Kommunikation, Gemeinsame Verantwortung für die Ergebnisse

Controlling-Aktivitäten greifen im Rahmen von PerSEH spät

PerSEH nutzt die genannten Anknüpfungspunkte für ein systematisches Controlling bisher nur zum Teil. In den vorangegangenen Abschnitten wurde schon mehrfach darauf hingewiesen, dass im bisherigen PerSEH-Verfahren die Steuerungs-Aktivitäten vergleichsweise spät greifen:

Kontrolle der monetären, mengenmäßigen und qualitätsbezogenen Effekte

Folgende Instrumente kommen zur prozessbegleitenden oder ex-post-Steuerung derzeit in PerSEH zum Einsatz: HPK-Eingabetool, HPK, Kennzahlensystem (Trägerdatei, Regionaldatei), Regionale Zielplanung teilhabe (RZT).

Diese Instrumente greifen soweit es um die **monetären und mengenmäßigen** (Bedarfs- und Fallmengen) Effekte geht. Das **Kennzahlensystem** (4 Kennzahlen, Trägerdatei, Regionaldatei) ist **geeignet und sehr funktional**, ermöglicht allerdings ausschließlich eine Betrachtung und Steuerung der Entwicklungen im Nachhinein (ex post). Es erlaubt eine aktive und strukturierte Kommunikation mit Einrichtungssträgern und anderen Leistungsträgern. Im Controlling wird aktuell bewusst auf eine längerfristige Prognose verzichtet. Kurzfristige Projektionen (ca. 1 Jahr) sind präzise. Qualitätsbezogene Effekte können nur über die Hilfeplankonferenz kontrolliert werden, weil eine Dokumentation und ein fachliches Controlling im Sinne eines Wirkungscontrollings im Augenblick noch fehlen. Zwar gibt es für Folge-ITP einen Bogen zur Zielerreichung, dieser wird jedoch vom LWV Hessen nur selten zur Steuerung genutzt. Er dient vor allem der Reflexion beim Leistungserbringer. Die umfassenden fachlichen Informationen aus dem ITP Hessen werden – trotz der technischen Möglichkeiten – noch nicht im Controlling ausgewertet.

Kommunikation, Gemeinsame Verantwortung

Als Kommunikationsforen zwischen den Leistungserbringern, Vertreter der Kommunen und dem LWV Hessen dienen die Hilfeplankonferenzen sowie die Regionalkonferenzen. Die Hilfeplankonferenz weist zwar nur geringe steuernde Effekte im Hinblick auf Bedarfsmengen und die Bedarfsdeckung auf, dort wird jedoch der fachliche Austausch (wenngleich in regional unterschiedlicher Intensität) gepflegt. Die bilateralen Gespräche mit Leistungserbringern über auffällige Kennzahlen zeigen eine gute Steuerungswirkung im Hinblick auf Finanzen und Fallmengen. Ziel der Regionalkonferenzen (bzw. in den Koordinationsgruppen) ist es, über die Diskussion der Regionaldatei eine gemeinsame Versorgungsverantwortung von Leistungserbringern und Leistungsträger für behinderte Menschen einer Region zu aktivieren. Eine entsprechende Steuerungswirkung hinsichtlich der Angebotsentwicklung über die Regionalkonferenz ist bislang nur in Ansätzen gelungen.

Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings

Das vorhandene Instrumentarium sollte bis auf die HPK (siehe Kapitel 2.5) in der bisherigen Form weiter genutzt werden. Insbesondere sollte das Kennzahlensystem (unter entsprechenden Veränderungen) auf die HMB-finanzierten Regionen adaptiert werden, falls PerSEH nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt in Hessen eingeführt wird. Zudem sollte sich der LWV Hessen früher aktiv in den Prozess der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung einschalten (siehe Kapitel 2.3 und 2.4). Eine höhere Standardisierung kann durch die Übernahme der Bedarfsermittlung und Organisation des Hilfesettings durch den LWV Hessen realisiert werden.

Die im Rahmen der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung erhobenen Daten sollten in ein fachliches Controlling eingehen; dieses fachliche Controlling sollte insbesondere auf die ITP-Daten zurückgreifen. Ziel ist hierbei, mehr über die Anwendung des ITP Hessen, dessen Inhalte sowie die Problemlagen der behinderten Menschen (z. B. häufig genannte Ziele, Maßnahmen, Mittlere Minutenwerte in den ITP-Teildimensionen nach Zielgruppen) zu erfahren. Außerdem können durch das fachliche Controlling

Erfahrungswerte für einzelne Maßnahmen und Bedarfslagen ermittelt werden, die in den Prozess der Bedarfsermittlung eingespeist werden können. Hierfür ist jedoch teilweise eine methodische Aufbereitung der Daten notwendig (z. B. durch Klassifizierung der Freitextfelder).

Auf der Basis des fachlichen Controllings könnte im Übrigen langfristig auch die Prognosefähigkeit des LWV Hessen im Hinblick auf wahrscheinliche Fallverläufe verbessert werden: wie wahrscheinlich ist es z. B., dass ein Leistungsberechtigter mit spezifischen Merkmalen und Bedarfen in den nächsten zwei Jahren in das ambulante Wohnen wechseln kann? Die Prognosefähigkeit ist die Voraussetzung für die Personenzentrierung von Hilfen, für die Festlegung von Bewilligungszeiträumen und die Weiterentwicklung von Angebotsportfolios. Zudem ist die Prognosefähigkeit wichtig für die Wirkungsmessung, da die Wahrscheinlichkeiten für die Zielerreichung Indikatoren für die Wirkungsmessung bilden können.

Übernimmt der LWV Hessen die Bedarfsermittlung selbst, ergibt sich ein neues bedeutsames Controlling-Element, nämlich der direkte Kontakt zum Leistungsberechtigten. In Gesprächen der Folgebedarfsermittlungen kann sich der LWV Hessen direkt beim Leistungsberechtigten erkundigen, ob und wie an den vereinbarten Zielen gearbeitet wurden, was dem Leistungsberechtigten dabei gut und was weniger gut gefallen hat, sowie ob die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Mit diesen Informationen kann der LWV Hessen bei Bedarf in den Kontakt mit dem Leistungserbringer treten und gegebenenfalls Hinweise zur (fachlichen) Weiterentwicklung des Angebots geben.

Neben diesen Controlling-Instrumenten, die die Fallzahlen, die Bedarfsmengen, die Angemessenheit von Maßnahmen und Zielen sowie die Kosten im Blick haben, sollten Instrumente zur internen Steuerung eingeführt werden, wenn der LWV Hessen die Bedarfsermittlung und Unterstützung bei der Bedarfsdeckung übernimmt.

3. Empfehlungen: PerSEH 2.0

Auf der Basis der vorangegangenen Analysen sprechen wir für die Weiterentwicklung von PerSEH folgende Empfehlungen aus:

- I. Die PerSEH-Systematik wird unter der Berücksichtigung nachstehender Änderungen in Hessen eingeführt.
- II. Der Integrierte Teilhabeplan (ITP) Hessen ist das Instrument zur Bedarfsermittlung und sollte mit folgenden Änderungen eingeführt werden:
 - a) Klare Ausweisung von Gruppenaktivitäten und -zeiten: Im ITP Hessen wird die tatsächlich benötigte Zeit für eine Unterstützungsmaßnahme abgebildet und zusätzlich ausgewiesen, ob es sich hierbei um eine individuelle oder eine Gruppenleistung handelt. Auf der Basis von Richtwerten zur Teilnehmerzahl für bestimmte Aktivitäten, wird die veranschlagte Zeit zur Ermittlung des zu vergütenden Minutenwertes geteilt (Teiler für Individuelle Maßnahmen = 1, Teiler für Gruppenangebot: Richtwerte).
 - b) Der ITP Hessen wird hinsichtlich der Leselogik und Übersichtlichkeit überarbeitet. Außerdem soll auf der Seite 3 die ICF-Skala klar herausgearbeitet werden.
- III. Der LWV Hessen übernimmt die Bedarfsermittlung bei allen Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe, da auf diesem Wege die Steuerungspotenziale hinsichtlich Qualität, Standardisierung, Professionalisierung, Bedarfsmenge, Kostenentwicklung und Angebotsentwicklung effektiv ausgeschöpft werden können. Die Intervalle zur Bedarfsermittlung werden individuell festgelegt und sollten zwischen ein und fünf Jahren betragen. Während des

Bewilligungszeitraums stimmen Leistungserbringer und LWV Hessen die Ziel- und Maßnahmenplanung ab und aktualisieren diese.

Der LWV Hessen erprobt in einem Pilotprojekt (Dauer: mind. zwei Jahre effektive Erprobungszeit) in ausgewählten Modellregionen die Übernahme der Bedarfsermittlung bei allen Leistungsberechtigten. Das Projekt wird anhand der dargestellten zu erwartenden Effekte evaluiert und die Ausweitung dieser Maßnahme auf ganz Hessen überprüft.

- IV.** Um die Steuerungsfähigkeit des LWV Hessen zu erweitern, flexible und individuell zugeschnittene Leistung zu initiieren und die bestehenden Angebotsstrukturen aufzubrechen, wird die Funktion des Teilhabeberaters eingeführt. Der Teilhabeberater ist regional verortet und unterstützt den Leistungsberechtigten (bei Neueintritt, ggf. bei Angebotswechsel und zusätzlichen Leistungen) bei der Organisation des passgenauen Hilfesettings. In einem Pilotprojekt (Dauer: mind. zwei Jahre effektive Erprobungszeit) in ausgewählten Modellregionen erprobt der LWV Hessen den Einsatz von Teilhabeberatern bei Personen, die in die Eingliederungshilfe erstmals eintreten oder Leistungen wechseln. Das Projekt wird anhand der dargestellten erwartbaren Effekte evaluiert und die Ausweitung dieser Maßnahme auf ganz Hessen überprüft.
- V.** Die Hilfeplankonferenz wird durch das Gesamtplangespräch abgelöst, das nur personenbezogen und bei komplexen Fallkonstellationen eingesetzt wird. Der Austausch sowie die fachliche Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren sollen künftig stärker in regionalen Planungskonferenzen sowie in den Gesamtplangesprächen und zusätzlichen Qualitätszirkeln stattfinden.
- VI.** An folgenden Stellen wird das Finanzierungssystem im engeren Sinne optimiert:
- a) Die doppelte Mittelung bei der Ermittlung der Leistungsgruppen aus den Minutenwerten der Leistungsbereiche wird abgeschafft. Eine einfache Mittelung ist ausreichend.
 - b) Die Nettojahresarbeitszeit zur direkten Betreuung sollte angehoben werden. Der angesetzte Wert von 1.260 Stunden ist zu gering angesetzt.
 - c) Fahrtzeiten im Betreuten Wohnen sind mittelbare Zeiten und werden als Pauschale vergütet.
- VII.** Das vorhandene Controllingsystem (Kennzahlensystem, Regionalkonferenzen, Regionale Zielplanung Teilhabe) wird unter PerSEH fortgeführt. Wird PerSEH nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt in Hessen eingeführt, sollte das PerSEH-Kennzahlensystem mit entsprechenden Anpassungen auf andere Regionen ohne PerSEH adaptiert werden.
- VIII.** Ein fachliches Controlling auf Basis des ITP Hessen wird etabliert. Ziel ist es, fachliches Wissen im LWV Hessen aufzubauen, allgemeine Erfahrungswerte zu generieren und somit einen Beitrag zur Standardisierung zu leisten. Außerdem werden Instrumente für das interne Controlling bei der Übernahme der Bedarfsermittlung und Unterstützung der Bedarfsdeckung etabliert.
- IX.** Auf Basis des fachlichen Controllings werden regelmäßig Prognosen zur Einzelfallentwicklung angestellt, die als Indikatoren für die Wirkungsmessung fungieren. Die Prognosen sind außerdem Voraussetzung für die Personenzentrierung von Hilfen, für die Festlegung von Bewilligungszeiträumen sowie die Angebotsentwicklung.
- X.** Während des Bedarfsermittlungsgesprächs durch den LWV Hessen werden die Zielerreichung sowie die durchgeführten Maßnahmen direkt beim Leistungsberechtigten abgefragt. Somit wird das Controllingsystem durch ein qualitatives, personenzentriertes Instrument ergänzt. Die Infor-

mationen können als Anregungen zur Weiterentwicklung von Angeboten an die Leistungserbringer herangetragen werden.

4. Umstellung des Finanzierungssystems

Eine hessenweite Umstellung des Finanzierungssystems nach dem Prozedere des aktuellen Pilotprojekts PerSEH ist sehr zeitaufwendig, da eine flächendeckende Bedarfseinschätzung der Leistungsberechtigten und eine unternehmensspezifische Ertrags- und Kostenanalyse Voraussetzung ist. Wir empfehlen daher eine Umstellung nach einem kalkulatorischen Verfahren. Ein solches Verfahren produziert in Einzelfällen gewisse Unschärfen, diese müssen jedoch nur für einen begrenzten Umstellungszeitraum (bei gleichzeitiger Budgetneutralität) in Kauf genommen werden.

Die Umstellung von HMB und FLS auf PerSEH war in den Modellregionen mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden, sowohl auf Seiten des LWV Hessen als auch auf der Seite der Leistungserbringer. Damit der Start in PerSEH 2.0 erfolgreich sein kann, muss dieses Verfahren optimiert werden. Für die Umstellung gelten deshalb folgende Prämissen: Die Umstellung muss in einem überschaubaren Zeitraum möglich, für die Leistungserbringer und den LWV Hessen praktikabel, ohne zusätzliche Belastungen für die Leistungsberechtigten und (möglichst) kostenneutral für den LWV Hessen sowie für die Leistungserbringer sein.

Um den Übergang von Bedarfsgruppen (nach HMB) bzw. Fachleistungsstunden zu Leistungsgruppen nach PerSEH-Systematik sowie die Umstellung der Finanzierungskomponenten effizient zu gestalten, kann ein empirisches oder kalkulatorisch/analytisches Verfahren gewählt werden:

Szenario 1: Umstellung wie bei Modellprojekt PerSEH

Alle LB eines Trägers werden mit Hilfe des ITP Hessen in Leistungsgruppen eingestuft. Die budgetneutrale Umstellung der Leistungsentgelte erfolgt mit Hilfe eines externen Beraters. Die Finanzdaten werden nur diesem gegenüber offengelegt. Um den Prozess möglichst effizient zu gestalten, werden möglichst alle Träger einer Region und die Regionen dann zeitlich gestaffelt umgestellt (Größe der Regionen wäre zu definieren). Zur Qualitäts- und Kostensicherung führt der LWV Hessen Prüfungen der Umstellungsergebnisse durch.

Szenario 2: Kalkulatorisch/Analytische Umstellung

Alle Leistungsberechtigten eines Trägers werden über ein analytisches Verfahren in Leistungsgruppen eingestuft, so dass jedem LB ein Minutenwert zugewiesen wird. Die Summe der Minutenwerte je LB entspricht dem Gesamtminutenbudget eines Trägers. Dieses Umstellungsverfahren kann zu einem Zeitpunkt für alle Träger in Hessen vorgenommen werden. Die erste Bedarfsermittlung mittels ITP findet in den Modellregionen (erweitertes Modellprojekt) durch den LWV Hessen, in den übrigen Regionen durch den Leistungserbringer nach dem regulären Fortschreibungszyklus des jeweiligen Leistungsberechtigten statt. Dabei wird dann erstmalig der „wahre“ Bedarf des Leistungsberechtigten personenzentriert ermittelt. Da in der Regel die Intervalle bis zu drei Jahre betragen, müssten nach drei bis vier Jahren alle Leistungsberechtigten mit Hilfe des ITP Hessen begutachtet worden sein. Die Umstellung der Leistungsentgelte erfolgt ebenfalls mit Hilfe eines analytischen Verfahrens.

Der Vorteil von Szenario 1 wäre, dass die Bedarfe der Leistungsberechtigten exakt ermittelt werden können. Außerdem ist die budgetneutrale Umstellung der Finanzierung auf PerSEH auf der Basis von „Eckdaten“ möglich. Allerdings muss mit einem erheblichen Ressourceneinsatz gerechnet werden und die Einführung von PerSEH wäre nur in einem stark gestreckten Zeitraum möglich. Zudem hat die Erfahrung gezeigt, dass die Qualität der ITP Hessen, die zu einem festgesetzten Umstellungszeitpunkt vorliegen müssen, nicht zufriedenstellend war.

Szenario 2 hätte demgegenüber den Vorteil, dass alle Einrichtungen in Hessen (mit einem gewissen Vorlauf) zu einem Stichtag umgestellt werden könnten. Außerdem kann der LWV Hessen den Prozess der Umstellung selbst steuern. Der Nachteil an der kalkulatorischen Umstellung ist eine gewisse Unschärfe bei der Einstufung der Leistungsberechtigten in Leistungsgruppen und damit auch in der Finanzierung der Leistungen des einzelnen Leistungsberechtigten; da die Umstellung budgetneutral erfolgen soll, entstehen für den Leistungserbringer (und den Kostenträger) keine Nachteile. Diese Unschärfe besteht im Einzelfall nur, bis der erste ITP Hessen für diesen Leistungsberechtigten erstellt wurde.

Aus Sicht der externen Beratung wäre eine Umstellung vom bisherigen HMB-/FLS-Verfahren auf die PerSEH-Finanzierung nach Szenario 2 zu präferieren, also die Umstellung auf der Basis eines kalkulatorisch-analytischen Verfahrens. In das analytische Verfahren gehen allerdings die Ergebnisse empirischer Analysen, Erfahrungswerte und Benchmarks ein.