

VII Beziehungsqualität bei Bedarfsermittlung und Begleitung

Hilfeplanung in Verantwortung des Leistungsträgers

Jürgen Langenbacher

Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) erledigt als höherer Kommunalverband Aufgaben, die die Verwaltungskraft der einzelnen Mitglieds Körperschaft übersteigen. Zum LVR gehören 13 kreisfreie Städte und 12 Landkreise der alten preußischen Rheinprovinz, sowie die Städtereion Aachen.

Er ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe, mit dem LVR-Integrationsamt Träger der Hilfen für behinderte Menschen im Beruf, Träger der Kriegsopferversorgung und Kriegsopferfürsorge,

Träger von psychiatrischen und heilpädagogischen Einrichtungen, Landesjugendamt, Träger von Schulen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung, Träger von Museen und Kultureinrichtungen und kümmert sich um Kultur- und Bodendenkmalpflege.

Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist der LVR unter anderem zuständig für rund 22.400 Menschen mit Behinderung in stationären Wohneinrichtungen, für rund 32.300 Menschen mit Behinderung im selbständigen Wohnen mit ambulanter Unterstützung und etwa 32.500 Menschen mit Behinderung in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Dafür wendet er über 2,2 Mrd. Euro pro Jahr auf.

Angesichts dieser Zahlen bin ich sehr froh, dass die APK meinen Beitrag mit der Überschrift »Hilfeplanung in Verantwortung des Leistungsträgers« und nicht mit der Überschrift »Bedarfsermittlung in Verantwortung des Leistungsträgers« versehen hat. Es wäre dem LVR schlicht nicht möglich, in rund 50.000 Fällen Jahr für Jahr den Bedarf zu ermitteln, sprich den Hilfeplan mit den Leistungsberechtigten zu schreiben. Hierfür bedient sich der LVR Beratungsstellen und der Leistungsanbieter. Die Hilfeplanung, die Fallsteuerung nimmt der LVR jedoch in jedem Einzelfall wahr.

Was macht nun der brave Verwaltungsmitarbeiter, bevor er sich zu einem Thema äußert?

Er schaut ins Gesetz.

Herr Rosemann hat in seinem Beitrag ja bereits erwähnt, dass im SGB II vorgesehen ist, den Leistungsberechtigten einen persönlichen Ansprechpartner zur Seite zu stellen und damit ist auch das Thema Beziehung unmittelbar angesprochen.

Ansonsten findet man in keinem der Sozialgesetzbücher einen direkten Hinweis darauf, wie die Beziehung zwischen Behörde und Leistungsberechtigten zu gestalten ist. Es gibt aber durchaus Hinweise im Gesetz, wie sich der Gesetzgeber Verwaltungshandeln dem Grunde nach vorstellt:

Da ist zum Beispiel der § 18 Abs. 1 SGB XII Einsetzen der Sozialhilfe:

»Die Sozialhilfe, mit Ausnahme der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, setzt ein, sobald dem Träger der Sozialhilfe oder

den von ihm beauftragten Stellen bekannt wird, dass die Voraussetzungen für die Leistung vorliegen.«

Es ist also kein besonderer Antrag erforderlich. Die bloße Kenntnis des Sozialhilfeträgers reicht aus, um ein Tätigwerden auszulösen. Sozialhilfe soll für Leistungsberechtigte möglichst einfach zugänglich sein.

Dieses Tätigwerden schließt den Untersuchungsgrundsatz nach § 20 SGB X mit ein. Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen. Auch hier soll den Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu Leistungen nicht durch bürokratische Hürden erschwert werden.

Spätestens aber, wenn es um konkrete Leistungen geht, kommt die Behörde nicht umhin, sich individuell mit jedem einzelnen Fall zu beschäftigen:

§ 9 SGB XII Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles:

»Die Leistungen richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach der Art des Bedarfs, den örtlichen Verhältnissen, den eigenen Kräften und Mitteln der Person oder des Haushalts bei der Hilfe zum Lebensunterhalt. Wünschen der Leistungsberechtigten, die sich auf die Gestaltung der Leistung richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind.«

Wenn nicht bereits hier, so muss die Behörde spätestens bei der Aufstellung des Gesamtplanes nach § 58 SGB XII in Kontakt, in Beziehung zu den Leistungsberechtigten treten.

An diesen Beispielen wird die Haltung des Gesetzgebers deutlich: Sozialhilfe und damit auch die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung soll eine Hilfe sein, die für die Leistungsberechtigten möglichst unkompliziert zugänglich ist.

Wie das im Verwaltungshandeln aussehen kann, werde ich etwas später noch beispielhaft darstellen.

Ich möchte nun darauf eingehen, wie Hilfeplanung in Verantwortung des LVR aussieht. Dafür ist der 01.07.2003 ein wichtiges Datum. Nicht, weil dies mein erster Arbeitstag beim LVR war, sondern weil zu diesem Datum die beiden Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen die Zuständigkeit für alle Wohnhilfen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung erhalten haben.

Vor dem 01.07.2003 waren die örtlichen Träger der Sozialhilfe für ambulante Wohnhilfen und die beiden Landschaftsverbände für stationäre Wohnhilfen, also für Wohnheimbetreuung zuständig.

Die Steuerungsmöglichkeiten im Sinne des Gesetzgebers und im Sinne von ambulant vor stationär hielten sich vor diesem Datum in überschaubaren Grenzen, zumal es in manchen Regionen keine ambulanten Angebote zur Unterstützung selbständigen Wohnens gab.

So bildeten sich Steuerungsaktivitäten in der Einzelfallbearbeitung des LVR damals so gut wie nicht ab: Es wurde fast ausschließlich in Schriftform kommuniziert, zu Leistungsberechtigten gab es fast keine persönlichen Kontakte, die Bewilligungen orientierten sich eher am örtlich vorhandenen Hilfeangebot, als an den Unterstützungsbedarfen der Leistungsberechtigten, es gab keine in die Zukunft

gerichtete Hilfeplanung, sondern Entwicklungsberichte, die wie der Name schon sagt, über vergangene Zeiträume berichteten. Nach dem 01.07.2003 änderte sich dies grundlegend. Es fand ein Paradigmenwechsel weg von der einrichtungsorientierten hin zur personenzentrierten Hilfestellung statt.

Natürlich werden unsere Akten nach wie vor in Schriftform geführt, es finden aber auch persönliche Gespräche mit Leistungsberechtigten z. B. in Hilfeplankonferenzen statt.

Die Hilfestellung fußt auf einer in die Zukunft gerichteten Planung und ist am individuellen Unterstützungsbedarf der Leistungsberechtigten ausgerichtet. Dafür hat der LVR verschiedene Steuerungs- und Planungsinstrumente eingeführt.

Regionalkonferenzen bringen alle regionalen Akteure, also örtliches Sozialamt, Gesundheitsamt, Leistungsanbieter und Landschaftsverband Rheinland mit dem Ziel an einen Tisch, regionale Fragestellungen auch dort zu lösen und die Angebote vor Ort gut mit denen des LVR und umgekehrt abzustimmen.

Beim LVR wurde der Medizinisch Psychosoziale Fachdienst ins Leben gerufen. Dieser unterstützt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LVR in allen fachlichen Fragen, die im Zuge der Fallbearbeitung auftreten können.

Der LVR nutzt bestehende Beratungsangebote, wie die Sozialpsychiatrischen Zentren, um Leistungsberechtigten bei der Erstellung der Hilfeplanung zu unterstützen oder hat – für Menschen mit einer geistigen Behinderung – mit den KoKoBe, den Kontakt-, Koordinierungs- und Beratungsstellen, solche Angebote neu geschaffen.

Es wurde die individuelle Hilfeplanung eingeführt, die vom ebenfalls neu eingeführten Fallmanagement begleitet wird. In allen Mitgliedskörperschaften wurden, soweit es sie noch nicht gab, Hilfeplankonferenzen eingerichtet.

Vergütet werden ambulante Unterstützungsleistungen zum selbständigen Wohnen nach dem Fachleistungsstunden-System, d.h. auch über die Vergütung werden individuelle und passgenaue Hilfen abgebildet.

Die eigentliche Hilfeplanung erfolgt dann durch das Fallmanagement mit dem Individuellen Hilfeplan und der Hilfeplankonferenz, weshalb ich diese drei Instrumente ein wenig näher beleuchten will.

Der Individuelle Hilfeplan:

Der Individuelle Hilfeplan ist ein Planungsverfahren.

Als solches besteht es aus Zielen, Analysen und Maßnahmen und folgt bestimmten methodischen Schritten. Der Bogen hat die Aufgabe, den methodischen Gang zu unterstützen.

Der Hilfeplan ist ein dialogisches Verfahren. Er kann nur mit der leistungsberechtigten Person gemacht werden.

Leider ist in Hilfeplänen immer wieder zu lesen, dass die leistungsberechtigte Person sich wegen der Schwere der Behinderung nicht zu den Fragen des Hilfeplans äußern könne.

Dies kann nicht sein! Jeder Mensch kann sich in irgendeiner Art und Weise äußern. Es ist Aufgabe der Fachleute, den Hilfeplan mit der leistungsberechtigten Person zu erstellen und deren Äußerungen ggf. zu »übersetzen«. Dies ist durch geeignete fachliche Vorgehensweisen je nach Art und Ausprägung der Behinderung sicherzustellen. Der LVR hat hierfür z. B. einen Materialienkoffer entwickelt, der es Menschen, die z. B. nicht lesen und schreiben können, ermöglicht, sich über Bilder oder mittels Puppen mitzuteilen.

Das Fallmanagement:

Die Fallmanagerinnen und Fallmanager beim LVR sind LVR-Expertinnen für »Wohnen, Arbeit und Freizeit«.

Sie führen die Hilfeplanung durch und vertreten den LVR in Hilfeplankonferenzen und Fachausschüssen der WfbM.

Ihnen obliegt die Durchführung einer sozialräumlich denkenden Sozialplanung. Hierzu ist aber anzumerken, dass dies ein sehr aufwändiges und langfristiges Geschäft ist, da der LVR im Gegensatz zu seinen Mitgliedskörperschaften nicht über Straßen, Plätze oder ähnliche Örtlichkeiten verfügt, die er »bepflanzen« oder überplanen kann. Er kann daher nur sein Fachwissen in örtliche Planungen einbringen oder auf Leistungsanbieter entsprechend einwirken, wenn dort Veränderungsprozesse anstehen.

Das Fallmanagement ist Ansprechpartnerin für die Leistungsanbieter und zuständig für Qualitätskontrollen, falls solche erforderlich werden.

Die Hilfeplankonferenz:

Die Hilfeplankonferenz ist ein Gremium, das Fachleute aus der Region und deren Wissen um die örtlichen Besonderheiten mit dem Fallmanagement zusammenbringt und im Einzelfall ein fachliches Votum, eine fachliche Expertise abgibt und so den LVR bei der Entscheidung unterstützt.

Damit ist eine Steuerung vor Ort unter Einbeziehung aller Beteiligten möglich.

Die Hilfeplankonferenz prüft den Bedarf auf Plausibilität, erörtert mögliche Hilfen und kommt im Ideal- und Normalfall in der Sitzung gemeinsam mit dem Fallmanagement zu einer Entscheidung.

Damit wird regionale Verantwortung gestärkt und die Entscheidungswege verkürzt, wenn das Fallmanagement bereits in der Sitzung seine Entscheidung trifft und mitteilt.

Die Hilfeplankonferenzen arbeiten nach rheinlandweit einheitlichen Kriterien. Soweit die wichtigsten Planungs- und Steuerungsinstrumente des LVR.

Wie kann sich nun der eingangs skizzierte Wille des Gesetzgebers nach möglichst unkomplizierten Zugangswegen im Verwaltungshandeln und in der Arbeit in und mit den dargestellten Planungs- und Steuerungsinstrumenten und im Kontakt, in der Beziehung zu den Leistungsberechtigten niederschlagen?

Hierzu formuliere ich die These, dass die Qualität der Beziehung in der Bedarfsermittlung entscheidend von der Haltung und dem Aufgabenverständnis der handelnden Person abhängig ist.

Deutlich werden kann die Haltung der handelnden Person an der Frage »Wie trete ich als Behörde gegenüber den Leistungsberechtigten auf?«. Trete ich als Behörde im Sinne eines Über- und Unterordnungsverhältnis auf und lasse dies die Bürgerinnen und Bürger auch spüren? Oder begegne ich den Leistungsberechtigten auf Augenhöhe? Ist mein Selbstverständnis meiner Aufgabe eher das des »Gralshüters der Steuergelder« oder sehe ich es als meine Pflicht an, Hilfebedarfe zu ermitteln und zu decken?

Was damit gemeint ist, kann man am Beispiel eines Hinweises auf die Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten schön verdeutlichen:

Man kann Leistungsberechtigte so auf ihre Mitwirkungspflichten hinweisen:

»Auf Ihre Mitwirkungspflichten gemäß §§60–67 SGB I (Sozialgesetzbuch –allgemeiner Teil-) mache ich Sie aufmerksam. Sie sind verpflichtet, alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistungsgewährung erheblich sind. Sollten Sie Ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen bin ich berechtigt, die beantragte Hilfe gemäß §66 SGB I abzulehnen.«

Dies ist formal wie auch juristisch korrekt. Ob eine solche Formulierung jedoch immer und schnell zum Ziel, z. B. bestimmte Unterlagen bis zu einem bestimmten Datum zu erhalten, führt, darf hinterfragt werden. Als Sachbearbeiter habe ich mir durchaus auch Formulierungen wie diese erlaubt:

»Auf Ihre Mitwirkungspflichten gemäß §§60–67 SGB I (Sozialgesetzbuch –allgemeiner Teil-) mache ich Sie aufmerksam. Bitte übersenden Sie mir bis zum xx.xx. xx Dies & Das. Wenn Sie das nicht machen, darf ich Ihren Antrag ablehnen. Dann müssen Sie die Hilfe xxx selbst bezahlen.«

Die Erfahrung mit dieser zweiten Formulierung war, dass sie meist verstanden wurde und so gut wie immer zum Ziel führte.

Zugegeben: Hier kommt durchaus das oben angesprochene Über- und Unterordnungsverhältnis zum Ausdruck. Zumindest sprachlich begibt man sich aber mit der zweiten Formulierung auf Augenhöhe mit dem Leistungsberechtigten, was der vom Gesetzgeber gewollten Niederschwelligkeit der Sozialhilfe entspricht.

Im persönlichen Kontakt zu Leistungsberechtigten drückt sich die Haltung der handelnden Behördenmitarbeiterinnen und –mitarbeiter in der Art des Zugehens auf Leistungsberechtigte aus: Gehe ich offen und wertschätzend auf Leistungsbe-rechtigte zu oder vermute ich hinter jeder Äußerung der Leistungsberechtigten Gier und Missbrauch? So kann ich im ersten Fall freundlich zugewandt Unterstützungsbedarfe behutsam erfragen. Im zweiten Fall werde ich eher Leistungsberechtigte in Rechtfertigungsdruck bringen und mir ihren Bedarf rechtfertigend erklären lassen.

Für das Gelingen eines persönlichen Kontaktes in einer Hilfeplankonferenz oder einem Budgetgespräch will ich beispielhaft folgende Wirkfaktoren nennen:

- Die Freiwilligkeit der Teilnahme. Dies gilt natürlich insbesondere für die Hilfeplankonferenz. In einem Budgetgespräch zum persönlichen Budget wäre

es schon hilfreich, wenn die Budgetnehmerin, der Budgetnehmer anwesend wäre.

- Die Barrierefreiheit. Dies gilt sowohl für die Räumlichkeiten, wie auch für die Sprache.
- Die Raumgestaltung. Diese kann durchaus je nach Behinderungsart der Leistungsberechtigten unterschiedlich sein. Ein Raum, der für viele gemütlich und ansprechend aussieht, kann für Menschen mit Autismus eher verwirrend sein.
- Größe des Gremiums. Hier muss man sich klar machen, dass man in einem solchen Hilfeplankonferenz-Gespräch oder Budget-Gespräch über höchst private und mit für die Leistungsberechtigten problembehaftete Themen redet. Dies fällt in kleiner Runde sicherlich leichter, als im großen Gremium.
- Teilnehmerkontinuität gewinnt insbesondere bei Folgeterminen oder Beratung von Folgeanträgen an Bedeutung, da dann Hilfebedarfe besser eingeordnet werden können.
- Termingestaltung/Wartezeiten. Lange Wartezeiten auf womöglich tristen Fluren tragen sicherlich nicht dazu bei, dass Leistungsberechtigte entspannt über ihre Hilfebedarfe reden.
- Willkommenskultur/Gesprächskultur. Entscheidend für den Verlauf eines solchen Gespräches ist die Atmosphäre, in der dies stattfindet. Ein Gefühl des Willkommen-Seins und eine wohlwollende, wertschätzende Gesprächskultur können einen wichtigen Beitrag dazu leisten.
- Recht auf Privatsphäre. Insbesondere in der Hilfeplankonferenz ist es wichtig, den Leistungsberechtigten mitzuteilen, dass sie ein Recht auf Privatsphäre haben und nicht auf alle Fragen antworten müssen, dass die anwesenden Hilfeplankonferenz-Mitglieder in der Lage sein müssen, auch nur anhand des Hilfeplanes den Unterstützungsbedarf festzustellen.
- Dies alles zu steuern und handzuhaben ist die hohe Kunst der Moderation und Gesprächsführung, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf.

Aus den vorgenannten Punkten zur Beziehung im Verwaltungsverfahren und im Gespräch in der Hilfeplankonferenz oder im Budget-Gespräch wird – so meine ich zumindest – die Haltung des LVR deutlich.

Mit persönlich ist wichtig, dies meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern immer wieder nahe zu bringen und zur Grundlage ihrer Arbeit zu machen.

Ich will diese Haltung wie folgt skizzieren:

- Menschen mit einer Behinderung sind Bürgerinnen und Bürger ihres Landes.
- Sie haben ein Recht auf Teilhabe und Einbeziehung in die Gesellschaft sowie auf Selbstbestimmung.
- Sie fordern Rechte – keine Gefälligkeiten.
- Der behinderte Mensch im Mittelpunkt: Anpassung der Angebote an den Bedarf und nicht umgekehrt.