

Vorlage Nr. 15/1745

öffentlich

Datum: 21.08.2023
Dienststelle: Stabsstelle 70.10
Bearbeitung: Frau Pflugrad

Sozialausschuss	05.09.2023	Kenntnis
Ausschuss für Inklusion	07.09.2023	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Nutzung des Persönlichen Budgets im Rheinland

Kenntnisnahme:

Die Darstellung der Fallzahlentwicklung sowie die Ergebnisse des Befragungsprojekts zur Nutzung des Persönlichen Budgets im Rheinland werden gemäß Vorlage Nr. 15/1745 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2025. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:

Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan

Aufwendungen:

/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:

Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan

Auszahlungen:

/Wirtschaftsplan

Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i

Worum geht es hier?

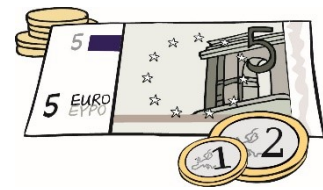
In leichter Sprache

Im Rheinland bekommen viele Menschen mit Behinderungen Hilfe vom LVR.

Oft ist es so: Der LVR gibt das Geld an die Menschen, die den Menschen mit Behinderungen helfen.

Es gibt aber auch einen anderen Weg: Der LVR gibt das Geld direkt an den Menschen, der Hilfe braucht.

Das heißt dann: Persönliches Budget. Mit dem Persönliches Budget bezahlen Menschen mit Behinderungen ihre Hilfe selbst.



Im Rheinland nutzen fast 2.200 Menschen mit Behinderungen das Persönliche Budget. Das sind mehr Menschen als noch vor drei Jahren. Das findet der LVR gut.

Der LVR wollte wissen:
Was läuft gut beim Persönlichen Budget?
Was ist nicht so gut?
Was soll anders werden?

Ein Team mit 2 Leuten vom LVR hat deshalb ganz viele Menschen befragt.

Ein wichtiges Ergebnis ist:

Die Menschen mit Behinderung mit
 Persönlichem Budget sind damit sehr zufrieden.
 Viele sagen: Sie können nur mit dem
 persönlichen Budget so leben, wie sie das wollen.
 Sie finden es wichtig,
 selber die Assistenzkraft aussuchen zu können.
 Und den Tagesablauf selbst bestimmen zu
 können.



Die Menschen mit Behinderung
 und Persönlichem Budget sagen aber auch:
 Der Antrag ist zu kompliziert.
 Und es dauert zu lange, bis er bewilligt ist.



Wegen der langen Wartezeiten auf das Geld
 machen sie sich Sorgen.

Viele wünschen sich mehr Kontakt zu ihrem
 Fallmanager oder ihrer Fallmanagerin beim LVR.
 Und viele wünschen sich mehr Beratung
 und Informationen zum persönlichen Budget.

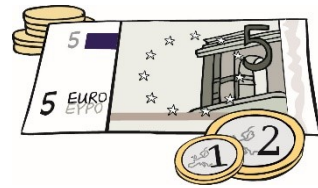


Und sie sagen auch: Manchmal ist es zu viel
 Arbeit, wenn man alles selber macht mit der
 Assistenz.

Sie wünschen sich mehr Unterstützung.

Die Menschen vom LVR, die mit dem
 Persönlichen Budget zu tun haben, sagen:
 Das Persönliche Budget macht uns
 viel mehr Arbeit als ein normaler Antrag.

Es ist kompliziert auszurechnen,
wie viel Persönliches Budget bezahlt werden soll.
Und häufig wissen wir nicht genau,
was wir tun müssen.



Im Bericht sind Vorschläge,
was man besser machen kann.

Darüber reden jetzt der Chef vom LVR-Dezernat
Soziales und die anderen Chefinnen und Chefs im
Dezernat.

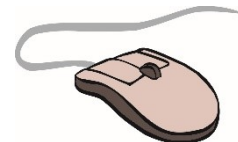
Denn sie möchten, dass es besser klappt mit
dem Persönlichen Budget.

Haben Sie Fragen zu diesem Text?

Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:
0221-809-2202.



Viele Informationen zum LVR in Leichter Sprache
finden Sie hier: www.leichtesprache.lvr.de



Es gibt auch eine Broschüre
zum Persönlichen Budget
mit einer Zusammenfassung in Leichter Sprache.

Diese finden Sie hier:

[https://publi.lvr.de/publi/PDF/780-
Brosch%C3%BCre_Das-pers%C3%B6nliche-
Budget_Online-Version.pdf](https://publi.lvr.de/publi/PDF/780-Brosch%C3%BCre_Das-pers%C3%B6nliche-Budget_Online-Version.pdf)

Der Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren.

Mit der Telefonnummer 0221-809-2202 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion und Menschenrechte (00.300). Sie gibt oder vermittelt bei Bedarf gern weitere Informationen.

Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung

Diese Vorlage stellt die Entwicklung bei der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets in Dezernat 7 in den Jahren 2020 bis 2022 dar, blickt jedoch auch auf die Veränderungen seit 2015. Seit diesem Zeitpunkt erstellt das LVR-Dezernat Soziales einen jährlichen Datenbericht zur Nutzung des Persönlichen Budgets. Dieses Controlling war eines der Elemente eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs zur Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets. Unter anderem wurde 2015 die Musterzielvereinbarung für Leistungen der Eingliederungshilfe als Persönliches Budget aktualisiert und damit die proaktive Haltung des Dezernates zum Persönlichen Budget bekräftigt (vgl. Vorlage Nr. 14/837). Ziel war und ist es, mehr Menschen mit Behinderung zur Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets zu motivieren.

2.198 Personen nutzten 2022 das Persönliche Budget. Im vergangenen 3-Jahreszeitraum 2020 bis 2022 ist die Zahl der Nutzer*innen des Persönlichen Budgets um insgesamt 13 Prozent gestiegen, im Zeitraum 2015 bis 2022 sogar um 149 Prozent. Genutzt wird das Persönliche Budget nahezu vollständig für Leistungen der sozialen Teilhabe (Wohnleistungen und Tagesstruktur).

Das Persönliche Budget wird überdurchschnittlich stark von jüngeren Leistungsberechtigten genutzt. 26 Prozent der Budget-Nutzer*innen sind unter 30 Jahre alt. Differenziert nach Behinderungsformen ist die Gruppe der Menschen mit primär körperlicher Beeinträchtigung deutlich überrepräsentiert (32 Prozent Budgetnehmende bei einem Anteil von 4 Prozent an der Gesamtgruppe). 39 bzw. 29 Prozent der Budget-Nutzer*innen sind primär geistig bzw. psychisch behindert (inklusive Suchterkrankung). In Bezug auf das Geschlechterverhältnis ist die Verteilung bei den Nutzenden ausgewogen: 50 Prozent der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget sind Frauen, 50 Prozent sind Männer. Nennungen für „divers“ liegen nicht vor.

Für das Dezernat 7 als Leistungsträger der Eingliederungshilfe im Rheinland ist die Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets ein wichtiges strategisches Ziel. Daher beauftragte LVR-Sozialdezernent Dirk Lewandrowski seinen Strategischen Stab mit einer umfassenden Befragung, um mehr über die Nutzungsbedingungen des Persönlichen Budgets zu erfahren und um Hemmnisse, Gelingensfaktoren und verwaltungstechnische Hürden zu erkennen. Dazu wurden im Herbst/Winter 2022/2023 zufällig ausgewählte Nutzer*innen des Persönlichen Budgets und ihre Angehörigen, sowie Expert*innen aus Beratungsstellen und Leistungserbringer befragt. Insgesamt führte das Projektteam 50 persönliche leitfadengestützte (Expert*innen-) Interviews durch. Darüber hinaus wurde eine Online-Befragung des Fallmanagements sowie der Führungskräfte der Fachbereiche 72 und 73 durchgeführt. Die Vorlage stellt die wichtigsten Ergebnisse der Befragung vor und nennt erste Handlungsvorschläge, die sich daraus ergeben.

Die befragten Nutzer*innen sind allesamt überzeugt vom Persönlichen Budget. Die Leistungsform trage maßgeblich dazu bei, dass sie selbstbestimmter leben könnten. Gleichwohl gibt es bei der Umsetzung des Persönlichen Budgets sowohl für Leistungsberechtigte, als auch für die Verwaltung große Hürden. Dazu gehören die häufig als komplex und intransparent beschriebenen Beantragungsverfahren, die oft in einer langen Bearbeitungszeit resultieren. Bei Budgetnutzer*innen wirken lange Zeiträume bis zur Bewilligung oftmals belastend aufgrund der Unsicherheiten, wann und in welchem Umfang eine Leistung (weiterhin) gewährt wird. Die häufig komplexe Verwaltung eines Persönlichen Budgets erlebt ein großer Teil der Befragten aus allen Akteursgruppen

potenziell als überfordernd. Die Interviews zeigen auf Seiten der Leistungsberechtigten den Wunsch nach mehr Information und persönlicher Beratung auf. Die Fallmanager*innen und Führungskräfte des LVR-Dezernates Soziales erkennen ganz überwiegend den Mehrwert, den ein Persönliches Budget für die Teilhabe und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten bieten kann. Dennoch zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der Haltung und strategischen Festlegung der Dezernatsspitze und obersten Führungsebene auf eine proaktive Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets und der mehrheitlich kritischen Betrachtung des Fallmanagements und der mittleren Führungsebene. Mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets ist für das LVR-Fallmanagement ein teils deutlich erhöhter Arbeitsaufwand verbunden. Weitere Hemmnisse sind fehlende Routine und Unsicherheiten in der Bearbeitung. Auch auf Seiten der LVR-Mitarbeitenden zeigt sich, dass sich ein großer Teil der Befragten mehr Informationen über das Persönliche Budget und die nötigen Arbeitsabläufe wünscht.

Die befragten Akteure machen auch Vorschläge für Handlungsansätze. Um das häufig benannte Informationsproblem anzugehen, scheint, neben einer zielgruppen-bezogenen Öffentlichkeitsarbeit, vor allem eine proaktive und individuell passende Information und Beratung zum Persönlichen Budget im persönlichen Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und LVR-Mitarbeitenden hilfreich. Zudem wäre die verstärkte Nutzung von Teilbudgets, bei denen Sach- und Geldleistung kombiniert werden, eine Möglichkeit für Leistungsberechtigte, die Leistungsform zu erproben und die Nutzung für weitere Personenkreise interessant zu machen. Um die Bearbeitungszeiten zu reduzieren, wird häufig eine Vereinfachung von insbesondere Folgebeantragungen sowie eine begleitende Verschlankung des BEI_NRW vorgeschlagen.

Die Befragungsergebnisse und die sich daraus ableitenden Handlungsansätze wurden bereits in einer dezernats-internen Veranstaltung vorgestellt und diskutiert. Erste Schritte, wie eine arbeitsorganisatorische Bündelung, die Überarbeitung der Arbeitshilfe und die Verschlankung der Bedarfsermittlung sind bereits in Planung bzw. in Umsetzung.

Diese Vorlage berührt die Zielrichtung Nummer 3 „Die LVR-Leistungen in Form des Persönlichen Budgets steigern“ des LVR-Aktionsplans „Gemeinsam in Vielfalt“.

Begründung der Vorlage Nr. 15/1745

1. Die Nutzung des Persönlichen Budgets durch Leistungsberechtigte der Eingliederungshilfe des LVR-Dezernats Soziales

Eines der strategischen Ziele des LVR-Dezernats Soziales ist die Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets. Dazu wurde 2015 ein umfangreicher Maßnahmenkatalog beschlossen (z. B. neue Musterzielvereinbarung, verwaltungsinterne Fortbildungen, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, jährliches Berichtswesen, siehe Vorlage Nr. 14/837). 2021 hat die Verwaltung einen Datenbericht zur Entwicklung der Nutzung des Persönlichen Budgets zwischen 2018 und 2020 vorgelegt (Vorlage Nr. 15/390). In Abschnitt 1 dieser Vorlage wird nun über die Entwicklung und Nutzung des Persönlichen Budgets in den Jahren 2020 bis 2022 berichtet (Datenbestand Juni 2023) sowie auch die längerfristige Entwicklung seit 2015 noch mal in den Blick genommen.

Im zweiten Teil dieser Vorlage werden die Ergebnisse einer Befragung zum Persönlichen Budget bei verschiedenen Akteursgruppen (Leistungsberechtigte und Angehörige, LVR-Fallmanagement und -Führungskräfte, Beratungsstellen) dargestellt.

1.1 Entwicklung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets 2020 bis 2022

Die Zahl der Leistungsberechtigten, die die Leistungsform des Persönlichen Budgets in Anspruch nehmen, lag 2022 bei 2.198. Im 3-Jahreszeitraum 2020 bis 2022 ist die Zahl der Nutzer*innen des Persönlichen Budgets damit um insgesamt 13 Prozent gestiegen.

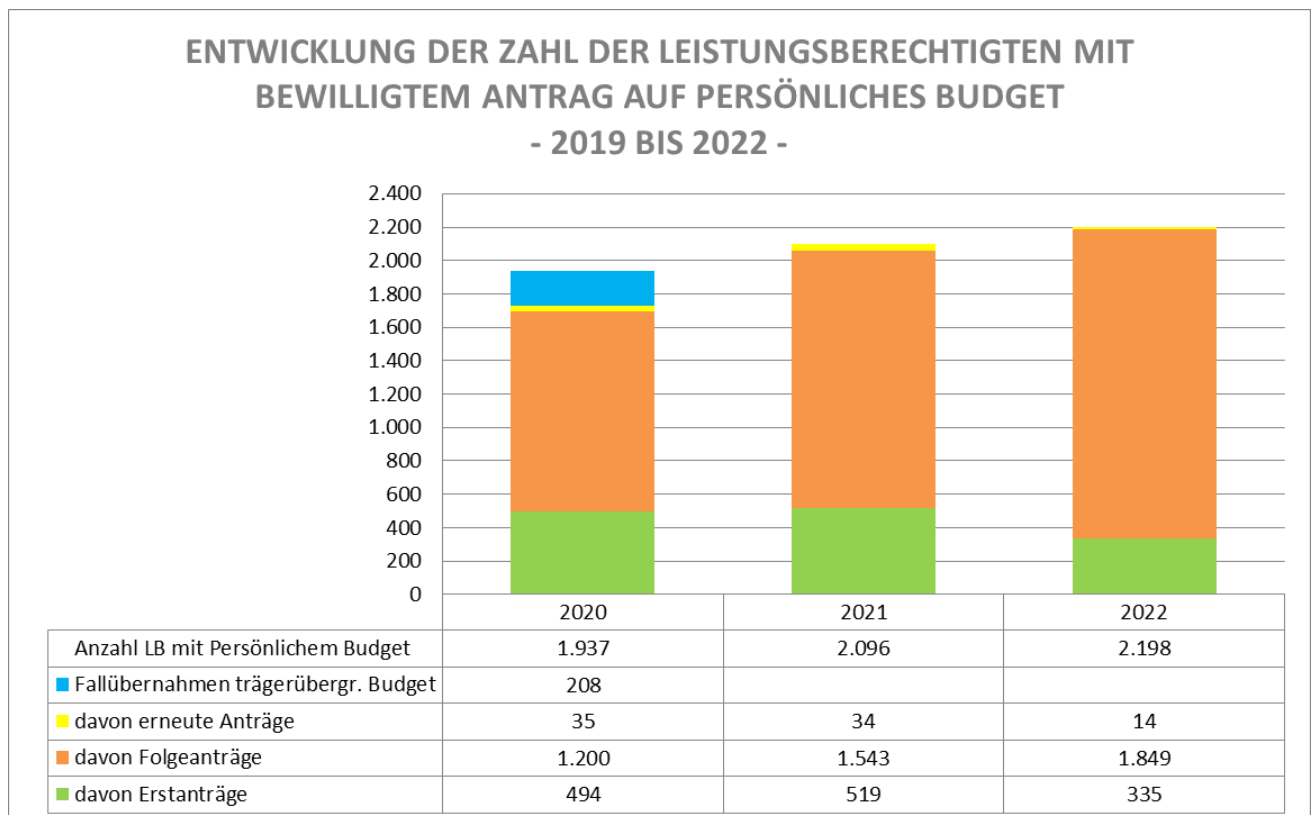


Abb. 1: Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten mit bewilligtem Persönlichem Budget (Zeitraum 2020-2022)¹

¹ **Definition Erstanträge:** Leistungsberechtigte*r hat das Persönliche Budget zum ersten Mal in Anspruch genommen.

Die Zahl der Personen, die erstmals ein Persönliches Budget vom LVR erhalten haben, liegt in 2022 bei 335 (2020: 494); die Zahl der Leistungsberechtigten mit Folgeanträgen liegt 2022 bei 1.849 und damit um 54 Prozent höher als in 2020.

Deutlich stärker ist der Fallzahlenanstieg, wenn man die längerfristige Entwicklung seit 2015 betrachtet, wie Abbildung 2 zeigt. Seit 2015, als umfangreiche Maßnahmen zur Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets beschlossen wurden, stieg die Zahl der Nutzer*innen von 884 auf fast 2.200 Nutzer*innen in 2022 – ein Plus von 149 Prozent.

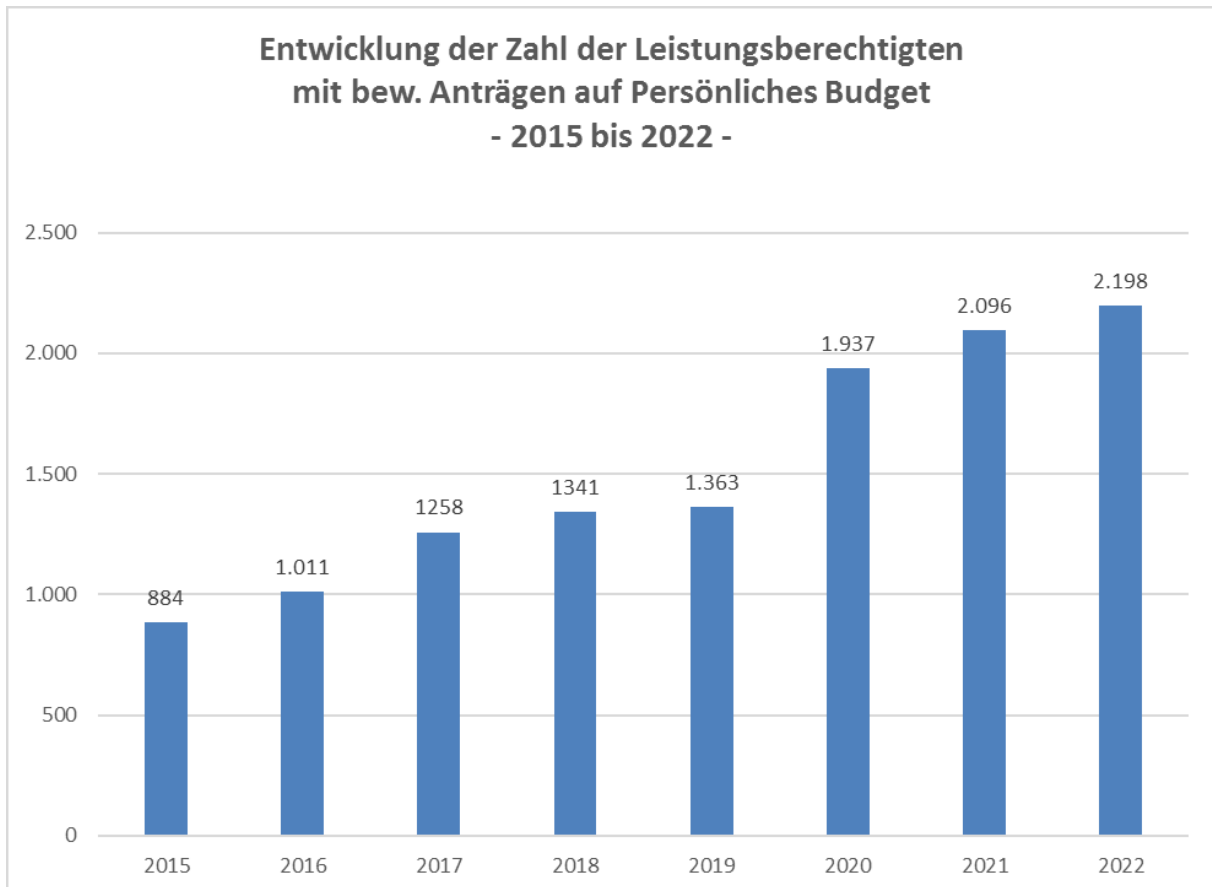


Abb. 2: Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten mit bewilligtem Persönlichem Budget (Zeitraum 2015-2022)

1.2 Budgetnehmende nach Zielgruppen und Behinderungsform

Unterschieden nach Behinderungsform stellen 2022 die Gruppe der Menschen mit geistiger Behinderung (39 Prozent) die größte Nutzergruppe, gefolgt von der Gruppe der Menschen mit körperlicher Behinderung (32 Prozent). Insgesamt 29 Prozent haben eine psychische Behinderung oder Suchterkrankung (vgl. Abbildung 3).

Die Verteilung der Budgetnehmenden nach Zielgruppen unterscheidet sich geringfügig von der Verteilung in 2020 (vgl. Vorlage Nr. 15/390). Der Anteil der Menschen mit geistiger Behinderung sowie der Anteil der Menschen mit Suchterkrankung hat sich jeweils um einen Prozentpunkt verringert. Der Anteil der Menschen mit körperlicher Behinderung hat sich um vier Prozentpunkte erhöht.

**VERTEILUNG DER BUDGETNEHMENDEN NACH ZIELGRUPPEN
- ANTEILE IN PROZENT -**

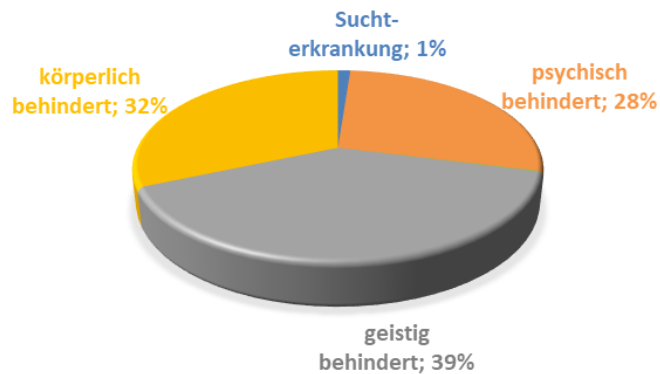


Abb. 3: Budgetnehmende 2022 (N=2.198 Leistungsberechtigte) nach Zielgruppen

Im Vergleich zur Gesamtgruppe der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe (Wohnen und Werkstätten) beim LVR sind bei den Nutzer*innen des Persönlichen Budgets Menschen mit körperlicher Behinderung – wie auch in 2020 – deutlich überrepräsentiert (+28 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtgruppe; vgl. Abbildungen 3 und 4). Unterrepräsentiert sind hingegen Menschen mit psychischer Behinderung (-21 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtgruppe) sowie Leistungsberechtigte mit einer Suchterkrankung (-3 Prozentpunkte). Der Anteil der Budgetnehmer*innen mit geistiger Behinderung liegt aktuell bei 39 Prozent und liegt damit etwas unter dem Anteil dieser Gruppe in der Eingliederungshilfe insgesamt (43 Prozent).

**LEISTUNGSBERECHTIGTE IN DER EGH GESAMT
(WOHNEN UND WERKSTÄTTEN) NACH ZIELGRUPPEN
- ANTEILE IN PROZENT -**



Abb. 4: Leistungsberechtigte in der EGH gesamt 2022 (N=78.430 Leistungsberechtigte) nach Zielgruppen

1.3 Verteilung der Budgetnehmenden nach Geschlecht

Wie in 2020 (vgl. Vorlage Nr. 15/390), sind 50 Prozent der Budgetnehmenden im Jahr 2022 weiblichen und 50 Prozent männlichen Geschlechts. Zum Vergleich: In der Gesamtgruppe sind 55 Prozent der Leistungsberechtigten männlichen und 45 Prozent weiblichen Geschlechts. Die Kategorie „divers“ wird nicht genannt.

1.4 Verteilung der Budgetnehmenden nach Altersgruppen

Unter den Nutzer*innen des Persönlichen Budgets sind die jüngeren Jahrgänge deutlich überrepräsentiert, insbesondere die Gruppen der 21- bis 30-Jährigen sowie der 31- bis 40-Jährigen (vgl. Abbildung 5). Auf die Altersklasse „18 bis 30“ entfällt rund ein Viertel der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget (26 Prozent); der Anteil der Unter-30-Jährigen an den Budgetnehmenden liegt damit 6 Prozentpunkte über dem der Altersgruppe in der Grundgesamtheit. Unterrepräsentiert sind alle Altersgruppen der über 40-Jährigen. Im Vergleich zu 2020 ist der Anteil dieser Altersgruppen an allen Budgetnehmer*innen jedoch leicht angestiegen.

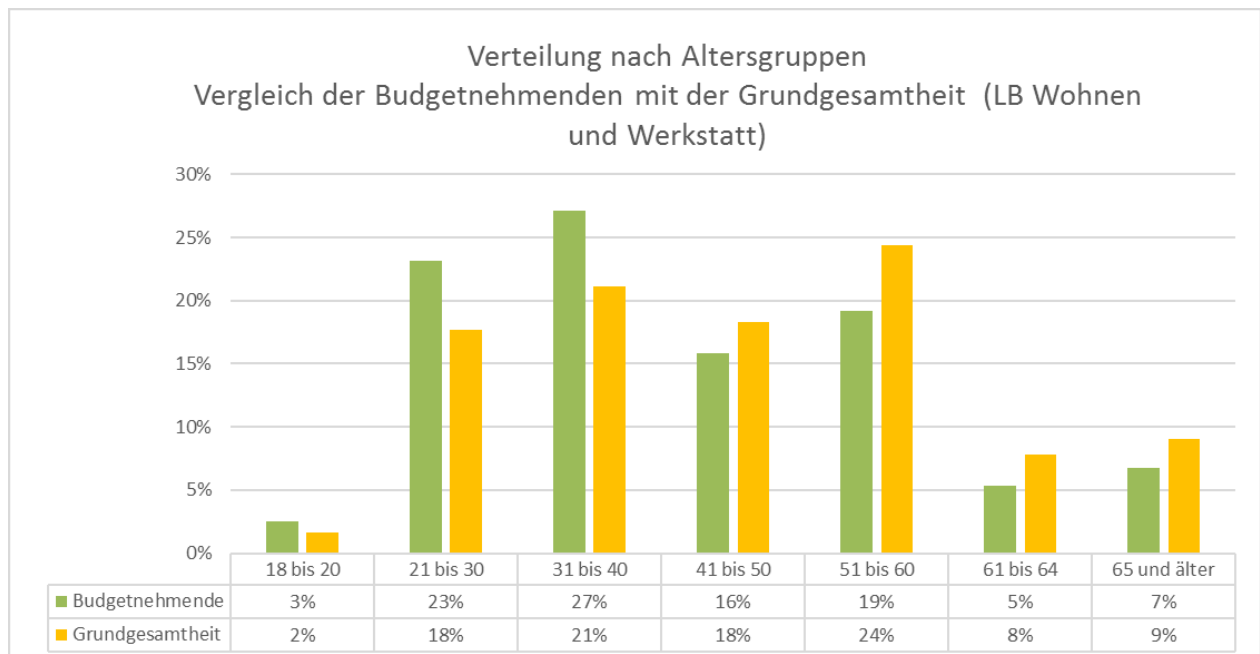


Abb. 5: Vergleich der Budgetnehmenden (N=2.198 Leistungsberechtigte) mit der Grundgesamtheit (N=78.430 Leistungsberechtigte (LB)) nach Altersgruppen (Alter am Stichtag 31.12.2022)

1.5 Verwendung des Persönlichen Budgets

Informationen dazu, wofür das Persönliche Budget in Anspruch genommen wird, werden grundsätzlich seit 2014 erfasst, jedoch ist der Verwendungszweck aus dem Kostenschlüssel nicht immer eindeutig erkennbar. Dieses Jahr liegt für rund 62 Prozent der Anträge die Information vor, für welche Leistung(en) das Persönliche Budget genutzt wird. Betrachtet man alle Fälle mit der Leistungsform Persönliches Budget, für die ein Verwendungszweck erfasst ist, entfallen über 92 Prozent auf Leistungen zur sozialen Teilhabe außerhalb besonderer Wohnformen (42 Prozent auf ambulante Wohnunterstützung, 36 Prozent auf trägerübergreifende Budgets inklusive des auslaufenden Geschäftsvorfalles Ambulante Komplexförderung und knapp 7 Prozent auf die Leistungen für Pflegefamilien für Erwachsene (Leben in Gastfamilien (LiGa)) sowie rund 8 Prozent auf Leistungen zur Tagesstruktur – siehe Abbildung 6 unten). In knapp 6 Prozent der Fälle wird das persönliche Budget im Kontext besonderer Wohnformen

genutzt und in knapp 2 Prozent der Fälle für eine Unterstützung im Zusammenhang mit Arbeit und Beschäftigung.

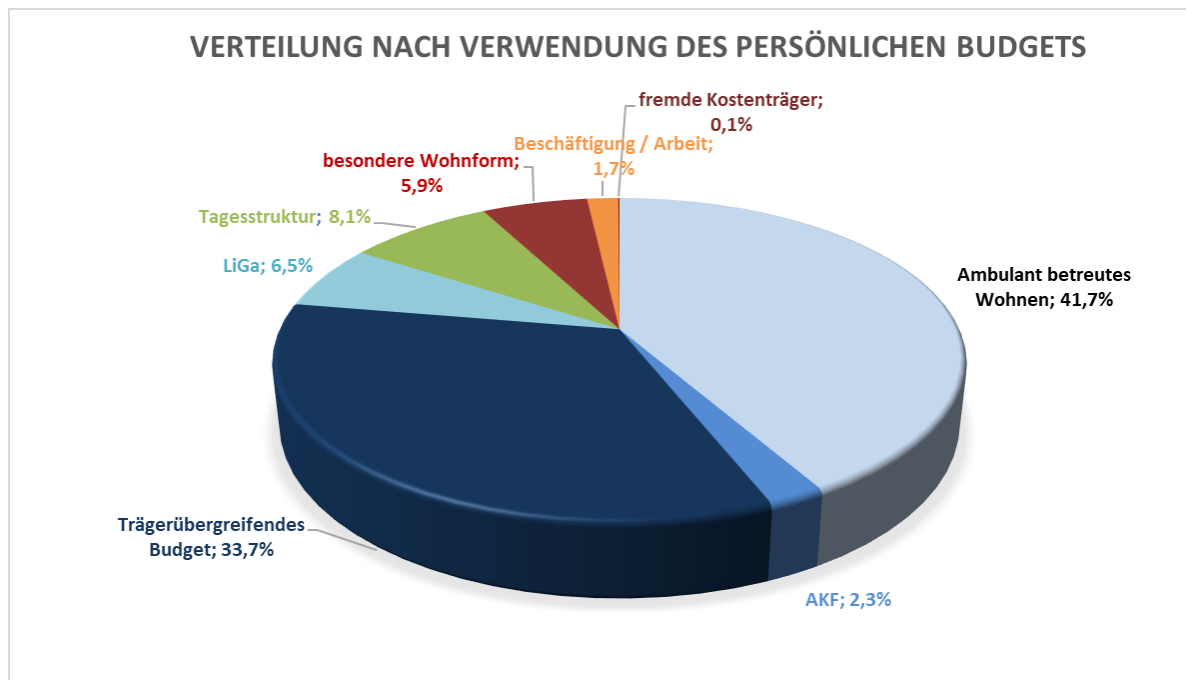


Abb. 6: Verteilung der Leistungen nach Verwendung des Persönlichen Budgets in 2022 (N=1.486 Anträge)

1.6 Anteil des Persönlichen Budgets an Gesamtleistungen

Trotz der wachsenden Nutzer*innen-Zahlen bleibt der Anteil der Leistungsform Persönliches Budget an den Gesamtleistungen gering. **62.068** Leistungsberechtigte erhalten zum Stichtag 31.12.2022 Unterstützungsleistungen zum Wohnen des LVR. Rund 3,5 Prozent dieser Leistungsberechtigten nutzen die Leistungsform des Persönlichen Budgets (0,4 Prozentpunkte mehr als in 2020). 2015 haben 1,5 Prozent dieser Leistungsberechtigten das Persönliche Budget in Anspruch genommen.

Da in der Praxis das Persönliche Budget hauptsächlich genutzt wird, um Wohn- und Teilhabe-Unterstützung im ambulanten Setting zu realisieren, erscheint es aussagekräftiger, den Anteil der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget auf die Zahl der Menschen mit Leistungen außerhalb besonderer Wohnformen zu beziehen. Hier liegt der Anteil bei 5,2 Prozent. Im Vergleich zu 2020 ist er um 0,5 Prozentpunkte gestiegen. 2015 lag der Anteil der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget an allen Menschen mit Leistungen außerhalb besonderer Wohnformen lediglich bei 2,6 Prozent.

2. Befragung zur Nutzung des Persönlichen Budgets

Bei der Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets sind, wie oben ausgeführt, durchaus deutliche Erfolge zu verzeichnen. Dennoch bleibt der Anteil bezogen auf die Gesamtzahl der Leistungsberechtigten mit ambulanter Teilhabe-Unterstützung mit 5,2 Prozent nach wie vor eher gering. Daher beauftragte LVR-Sozialdezernent Dirk Lewandrowski seinen Strategischen Stab mit einer umfassenden Befragung, um mehr über die Nutzungsbedingungen des Persönlichen Budgets zu erfahren und um Hemmnisse, Gelingensfaktoren und verwaltungstechnische Hürden zu erkennen. Zwischen September 2022 und Januar 2023 wurden dazu zufällig ausgewählte

Nutzer*innen des Persönlichen Budgets und ihre Angehörigen, das Fallmanagement sowie die Führungskräfte der LVR-Fachbereiche 72 und 73 sowie Expert*innen aus Beratungsstellen und Leistungserbringer befragt. Insgesamt führte das zweiköpfige Projektteam 50 persönliche leitfadengestützte (Expert*innen-) Interviews durch. Die Zielgruppen der Fallmanager*innen und Führungskräfte (Team- und Abteilungsleitungen) wurden mittels Online-Umfragen zu ihren Erfahrungen und Einstellungen zum Persönlichen Budget befragt.

Die zentralen Forschungsfragen lauteten:

- (Wie) werden die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets informiert?
- Welchen „Selbstbestimmungs-Mehrwert“, welche Vorteile verbinden sich mit dem Persönlichen Budget für die Nutzer*innen? Unter welchen Bedingungen kann dieser „Selbstbestimmungs-Mehrwert“ realisiert werden?
- Welche Hemmnisse und Nachteile sehen die unterschiedlichen Akteursgruppen beim Persönlichen Budget?
- Gibt es spezielle Bedarfslagen oder Zielgruppen, für die das Persönliche Budget besonders geeignet erscheint?
- Wie kann die Nutzung des Persönlichen Budgets gesteigert werden?

2.1 Zentrale Ergebnisse aus der Perspektive der Budgetnutzenden, Angehörigen und Beratungsstellen

Die befragten Nutzer*innen sind allesamt überzeugt vom Persönlichen Budget. Als größten Vorteil nennen sie, dass sie selbstbestimmter leben können. Insbesondere die selbstbestimmte Auswahl der Assistent*innen wird als vorteilhaft hervorgehoben. Den interviewten Budgetnehmer*innen ist wichtig, dass ein Vertrauensverhältnis zu ihren jeweiligen Assistent*innen besteht, die sie in sehr persönlichen, teilweise auch körperlich intimen Bereichen unterstützen. Auch bei Menschen mit psychischen Erkrankungen ist das Vertrauensverhältnis zur Assistenzkraft ein wichtiger Faktor, um Kontinuität herstellen zu können und vertraute Abläufe zu internalisieren. Die befragten Budgetnutzer*innen legen viel Wert darauf, ihren Tagesablauf selbst zu bestimmen und entscheiden zu können, wie sie ihren Alltag und ihr Leben gestalten. Diese Selbstbestimmung und die eigenständige Verwaltung des zur Verfügung gestellten Geldbetrags tragen zu einer höheren Selbstwirksamkeit der Nutzer*innen bei.

Gleichwohl gibt es bei der Umsetzung des Persönlichen Budgets sowohl für Leistungsberechtigte als auch für das LVR-Dezernat Soziales große Hürden. Dazu gehören die häufig langen Bearbeitungszeiten, welche teilweise zu rückwirkenden Bewilligungen und verzögerten Zahlungen führen. Dies wiederum führt zu gravierenden Schwierigkeiten für die Leistungsberechtigten, wenn etwa Assistent*innen nicht rechtzeitig entlohnt werden können bzw. die Budgetnehmer*innen den Lohn aus eigenen Mitteln oder mit finanzieller Hilfe von Angehörigen vorstrecken müssen. Dies bedeutet finanzielle und psychische Belastung für die Budgetnehmenden. Insbesondere Nutzer*innen von trägerübergreifenden Budgets sowie Leistungsberechtigte, die das Arbeitgebermodell nutzen, sehen dies kritisch. Leistungsberechtigte sowie Expert*innen aus Beratungsstellen berichten, die lange Dauer der Bearbeitung könne für potentielle Interessent*innen abschreckend wirken und dazu führen, dass diese sich doch für die schneller bewilligte Sachleistung entscheiden.

Das Beantragungsverfahren wurde zudem als intransparent und kompliziert beschrieben. Gerade bei Folgebewilligungen wünschten sich Nutzer*innen vereinfachte Verfahren, inklusive einer verschlankten Bedarfsermittlung.

Die häufig komplexe Verwaltung eines Persönlichen Budgets erlebt ein großer Teil der Befragten aus allen Akteursgruppen potenziell als überfordernd. Die Interviews zeigen, dass leistungsberechtigte Personen sich mehr und früher individuell auf ihre Lebens- und Unterstützungssituation bezogene Information und Beratung zum Persönlichen Budget wünschen, insbesondere auch zum Beantragungsverfahren und zur Verwaltung des Persönlichen Budgets. Sie wünschen sich zudem einen persönlicheren Kontakt zum Fallmanagement des Dezernats, um offene Fragen zügiger klären zu können.

2.2 Zentrale Ergebnisse aus der Perspektive des LVR-Dezernates Soziales

Die Fallmanager*innen und Führungskräfte erkennen ganz überwiegend den Mehrwert, den ein Persönliches Budget für die Teilhabe und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten bieten kann. Dennoch zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der Haltung und strategischen Festlegung der Dezernatsspitze und obersten Führungsebene auf eine proaktive Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets und der mehrheitlich kritischen Betrachtung des Fallmanagements und der mittleren Führungsebene im Dezernat. Als die drei wichtigsten Nachteile des Persönlichen Budgets für die Menschen mit Behinderung nennen die befragten Fallmanager*innen sowie Führungskräfte (Team- und Abteilungsleitungen)

- eine mögliche Überforderung der Leistungsberechtigten durch die Verwaltung der Geldmittel,
- die (zu) hohe Verantwortung, die mit der Arbeitgeberrolle verbunden ist und
- der hohe Verwaltungsaufwand für die Leistungsberechtigten bzw. ihre Angehörigen.

Als negative Aspekte für die Arbeit der Verwaltung werden in erster Linie

- der erhöhte Arbeitsaufwand im Vergleich zur Sachleistung,
- fehlendes Fachwissen im Fallmanagement bzgl. des Arbeitgebermodells (Arbeitsrecht, Personalbemessung etc.) sowie
- wenige Möglichkeiten zur fachlichen Überprüfung des Einsatzes der bewilligten Geldleistung sowie zur Qualitätskontrolle der Unterstützungsleistungen genannt.

Für 94 Prozent der Fallmanager*innen ist mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets ein teils deutlich erhöhter Arbeitsaufwand verbunden. Gleichzeitig bearbeiten viele Fallmanager*innen insgesamt jeweils nur wenige Fälle mit Persönlichem Budget, was zu fehlender Routine und Unsicherheiten in der Bearbeitung führt. Bei der Bearbeitung werden u. a. die Kalkulation der angemessenen Budgethöhe, insbesondere im Arbeitgebermodell, sowie die Zusammenarbeit mit anderen Trägern bei trägerübergreifenden Budgets als schwierig empfunden. Auch auf Seiten der LVR-Mitarbeitenden offenbart sich ein erhebliches Informationsdefizit. Die große Mehrheit gibt an, sich nicht ausreichend über das Persönliche Budget und die nötigen Arbeitsabläufe informiert zu fühlen.

2.3 Zusammenfassung Handlungsansätze

Ziel des Befragungsprojekts war es herauszufinden, wie sich die Nutzung des Persönlichen Budgets steigern lässt. Dabei ist gleichzeitig wichtig zu betonen, dass es keine feste „Zielmarke“ für die Nutzung des Persönlichen Budgets im Dezernat Soziales gibt und geben kann. Das Wahlrecht liegt bei den Menschen mit Behinderung. Das Persönliche Budget ist eine Option für Leistungsberechtigte, von der jedoch möglichst alle Kenntnis haben sollten, um ihr Wahlrecht auch de facto ausüben zu können. In diesem Sinne werden im Abschlussbericht (Anlage 1) die aus Sicht der Autor*innen wichtigsten und potenziell wirksamsten Handlungsvorschläge dargestellt, die sich aus den Befragungsergebnissen ableiten lassen.

Um das häufig benannte Informationsproblem anzugehen, erscheint, neben einer verstärkten zielgruppenspezifischen Öffentlichkeitsarbeit, vor allem eine proaktive und individuell passende Information und Beratung zum Persönlichen Budget im persönlichen Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und LVR-Mitarbeitenden hilfreich. Durch eine direktere Kommunikation könnten Hemmungen und Vorbehalte auf allen Seiten abgebaut und die Bearbeitungszeiten verkürzt werden. Nutzer*innen wünschen sich konkrete Service-Materialien, z. B. regionalisierte Listen mit Budgetassistenten und Dienstleistern, die Unterstützungsleistungen in Form eines Persönlichen Budgets erbringen, Musterkalkulationen oder Fallbeispiele von Budgetnutzer*innen in verschiedenen Bedarfslagen, welche die Chancen des Persönlichen Budgets illustrieren. Darüber hinaus sollten potentielle Budgetnutzer*innen deutlich früher erstmalig über die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets informiert werden. Hierzu könnten potentiell weitere Akteure der Eingliederungshilfe, wie Werkstätten, besondere Wohnformen oder auch Förderschulen beitragen. Auch eine Stärkung der Beratung vor Ort des LVR-Dezernates Soziales könnte dazu beitragen, dass Leistungsberechtigte frühzeitiger und niedrigschwellig Zugang zu Informationen rund um das Persönliche Budget erhalten.

Eine Entfristung der Bewilligungen beim Persönlichen Budget könnte zudem Unsicherheiten und Belastungen bei den Leistungsberechtigten und Angehörigen mildern, indem sie nicht mehr das finanzielle Risiko tragen müssen für zeitliche Lücken zwischen den Bewilligungszeiträumen. An einer flächendeckenden Umsetzung der Entfristung wird im Dezernat Soziales derzeit bereits gearbeitet.

Als weiterer Ansatz erscheint eine verstärkte Nutzung von Teilbudgets als Möglichkeit für Leistungsberechtigte sinnvoll, um die Leistungsform des Persönlichen Budgets für Teilbereiche ihrer Unterstützungsleistung zu erproben und somit die Nutzung für weitere Personenkreise interessant zu machen. So können die Leistungsberechtigten beispielsweise die benötigte Sachleistung eines Betreuten Wohnen-Dienstes in Anspruch nehmen und dennoch mit dem Persönlichen Budget im Bereich der Freizeit Unterstützungsleistungen von Freund*innen oder Nachbar*innen finanzieren.

Um die Bearbeitungszeiten zu reduzieren, wird häufig eine Vereinfachung von insbesondere Folgebeantragungen sowie eine begleitende Verschlankung des BEI_NRW vorgeschlagen. Diese Schritte sind im Dezernat Soziales bereits begonnen worden bzw. angedacht. Den teilweise fehlenden Routinen und die dadurch entstehenden Unsicherheiten bei der Bearbeitung auf Seiten des Fallmanagements will das Dezernat entgegenwirken durch eine teilweise Bündelung von Expertise und Zuständigkeiten in der Grundsatzabteilung Soziale Teilhabe.

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurden bereits kurzfristig Materialien in einfacher Sprache zur niedrighschwelligigen Online- und Offline-Information erstellt ([Anlage 2](#) Print-Flyer „[10 interessante Dinge über das Persönliche Budget](#)“).

Das Dezernat Soziales kommuniziert die Befragung und ihre Ergebnisse proaktiv nach innen und außen und nimmt die Antworten und Anregungen auch der eigenen Mitarbeiterschaft als Beitrag zur Fortentwicklung der eigenen Prozesse dankend auf. Anfang Mai 2023 wurden die Ergebnisse des Befragungsprojekts und die daraus abgeleiteten Handlungsansätze allen interessierten Mitarbeitenden des Dezernat Soziales vorgestellt. Erste Schritte sind bereits in Bearbeitung, weitere in konkreter Planung.

Der ausführliche Abschlussbericht des Befragungsprojekts ([Anlage 1](#)) steht auch auf [lvr.de](#) online zur Verfügung ([Link zum Abschlussbericht](#)).

In Vertretung

L e w a n d r o w s k i

April 2023

Befragungsprojekt über die Nutzung des Persönlichen Budgets



Von Isabel Pflugrad und Milan Jacobi (70.10)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Abbildungsverzeichnis	2
Zusammenfassung in leichter Sprache	3
Management Summary	7
1. Einleitung	10
2. Das Persönliche Budget und die Praxis beim LVR	11
3. Ziele und Methodik der Befragung	14
4. Analyse der Befragung	16
4.1 Vorteile des Persönlichen Budgets	17
4.1.1 Leistungsberechtigte und Angehörige	17
4.1.2 Mitarbeitende des Dezernates Soziales	19
4.1.3 Expert*innen in Beratungsstellen	21
4.2 Nachteile des Persönlichen Budgets und Hemmnisfaktoren	22
4.2.1 Leistungsberechtigte und Angehörige	22
4.2.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales	24
4.2.3 Expert*innen in Beratungsstellen	29
4.3 Informationen über das Persönliche Budget	30
4.3.1 Leistungsberechtigte und Angehörige	30
4.3.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales	32
4.3.3 Expert*innen in Beratungsstellen	35
4.4 Beantragungsverfahren des Persönlichen Budgets	35
4.4.1 Leistungsberechtigte und Angehörige	36
4.4.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales	37
4.4.3 Expert*innen in Beratungsstellen	43
4.5 Anregungen zur Weiterentwicklung	44
4.5.1 Leistungsberechtigte und Angehörige	44
4.5.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales	46
4.5.3 Expert*innen in Beratungsstellen	49
5. Ergebnisse	50
6. Fazit und Handlungsempfehlungen	60
7. Referenzen	65

Abkürzungsverzeichnis

BEI_NRW	-	Bedarfsermittlungsinstrument NRW
BTHG	-	Bundesteilhabegesetz
EUTB	-	Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung
FM	-	Fallmanagement
KiJu	-	Kinder und Jugendliche
KoKoBe	-	Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen
KSL	-	Kompetenzzentren Selbstbestimmt Leben
LB	-	Leistungsberechtigte*r
LVR	-	Landschaftsverband Rheinland
PB	-	Persönliches Budget
SPZ	-	Sozialpsychiatrisches Zentrum
UN	-	United Nations
WfbM	-	Werkstätten für behinderte Menschen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten mit bewilligtem Antrag auf pers. Budget 2018 bis 2021	13
Abbildung 2: Leistungsberechtigte in der EGH insgesamt vs. anteilig Leistungsberechtigte in der EGH mit Persönlichen Budget nach Zielgruppen in Prozent.....	14
Abbildung 3: Vorteile des Persönlichen Budgets für Leistungsberechtigte aus Sicht der Verwaltung	20
Abbildung 4: Vorteile des Persönlichen Budgets aus Sicht der Verwaltung.....	21
Abbildung 5: Nachteile des Persönlichen Budgets für Leistungsberechtigte aus Sicht der Verwaltung	25
Abbildung 6: Nachteile des Persönlichen Budgets aus Sicht der Verwaltung	27
Abbildung 7: Überwiegt der Teilhabe-Mehrwert des Persönlichen Budgets die Nachteile, die mit dem Persönlichen Budget für die Verwaltung einhergehen (können)?	28
Abbildung 8: Wie informiert das Fallmanagement typischerweise die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets?	32
Abbildung 9: Zu welchen Themen Informationen gewünscht werden:.....	34
Abbildung 10: Durchschnittlich jährlich bewilligte Persönliche Budgets pro Fallmanager*in	38
Abbildung 11: Durchschnittlicher Verwaltungsaufwand bei Bearbeitung (inkl. Bedarfsermittlung) von trägerspezifischen und trägerübergreifenden Persönlichen Budgets.....	39
Abbildung 12: Möglichkeiten zur Steigerung der Nutzung des Persönlichen Budgets.....	46
Abbildung 13: Überwiegt der Teilhabe-Mehrwert des PB die Nachteile, die mit dem PB einhergehen?	52

Zusammenfassung in leichter Sprache

Befragung zum Persönlichen Budget

Menschen mit Behinderungen brauchen Unterstützung.

Zum Beispiel im Alltag.

Etwa beim Einkaufen, Kochen oder Putzen.

Oder in der Freizeit.

Oder bei Problemen, Stress oder Ärger.



Diese Unterstützung bezahlt der LVR für die Menschen mit Behinderung im Rheinland.

Die Menschen mit Behinderung können entscheiden:

Soll der LVR direkt den Dienst oder die Assistenzkraft bezahlen?

Oder wollen die Menschen mit Behinderung selber das Geld bekommen?

Dann können sie selbst entscheiden, wer die Unterstützung geben soll.

Das nennt man: Persönliches Budget.

Man spricht das: Büdschee. Das Wort ist französisch.

Ein anderes Wort ist: Persönliches Geld.



Dann zahlt der LVR das Geld direkt an den Menschen mit Behinderung.

Und der Mensch mit Behinderung kauft damit seine Unterstützung ein.

Dann kann man viel selbst entscheiden.

Aber man muss sich auch um vieles selbst kümmern.



Mehr als 2 Tausend Menschen mit Behinderung nutzen das persönliche Geld.

Aber die allermeisten tun das nicht.

Sie nutzen die Unterstützung von einem Dienst oder von einer Assistentkraft, die der LVR bezahlt.

Der LVR wollte wissen:

Was läuft gut beim Persönlichen Budget?

Was ist nicht so gut?

Was soll anders werden?

Ein Team mit 2 Leuten vom LVR hat deshalb ganz viele Menschen befragt. Nämlich:

- Menschen mit Behinderung, die das persönliche Budget nutzen.
- Menschen, die beim LVR arbeiten und das persönliche Budget bewilligen.
- Chefinnen und Chefs von Menschen, die beim LVR arbeiten.
- Menschen, die in einer Beratungsstelle für Menschen mit Behinderung arbeiten.

Was dabei herausgekommen ist, steht in diesem Bericht.

Ein wichtiges Ergebnis ist:

Die Menschen mit Behinderung mit Persönlichem Budget sind damit sehr zufrieden.

Viele sagen: Sie können nur mit dem persönlichen Geld so leben, wie sie das wollen.



Sie finden es wichtig, selber die Assistenzkraft aussuchen zu können.

Und den Tagesablauf selbst bestimmen zu können.

Die Menschen mit Behinderung und persönlichem Budget sagen aber auch: Der Antrag ist zu kompliziert.

Und es dauert zu lange, bis er bewilligt ist.



Wegen der langen Wartezeiten auf das Geld fühlen sie sich gestresst und machen sich Sorgen.

Viele wünschen sich mehr Kontakt zu ihrem Fallmanager oder ihrer Fallmanagerin beim LVR. Und viele wünschen sich mehr Beratung und Informationen zum persönlichen Budget.



Und sie sagen auch: Manchmal ist es zu viel Arbeit, wenn man alles selber macht mit der Assistenz. Sie wünschen sich mehr Unterstützung.

Die Menschen vom LVR, die mit dem persönlichen Budget zu tun haben, sagen: Das Persönliche Budget macht uns viel mehr Arbeit als ein normaler Antrag.

Es ist kompliziert auszurechnen, wie viel persönliches Geld bezahlt werden soll. Und häufig wissen wir nicht genau, was wir tun müssen.



Im Bericht sind Vorschläge,
was man besser machen kann.

Darüber reden jetzt der Chef vom LVR-Dezernat
Soziales und die anderen Chefinnen und Chefs
im
Dezernat.

Denn sie möchten, dass es besser klappt mit
dem Persönlichen Budget.

Ihr Ziel ist: Jeder Mensch mit Behinderung soll
gut informiert sein.

Und seine Rechte kennen, wenn er oder sie
Unterstützung vom LVR haben möchte.

Jeder soll wissen: Man kann selbst entscheiden,
ob man das Persönliche Geld haben möchte.

Denn das ist das Recht der Menschen mit
Behinderung.

Management Summary

Mit dem Persönlichen Budget können sich Menschen mit Behinderungen Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe als Geldbetrag auszahlen lassen, um damit die Unterstützungsleistungen passgenau einkaufen zu können und „in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben“ (§29 SGB IX) zu leben. Für den Landschaftsverband Rheinland (LVR) als Leistungsträger der Eingliederungshilfe im Rheinland ist die Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets ein wichtiges strategisches Ziel, das auch durchaus erfolgreich verfolgt wird. 2009, ein Jahr nach der Einführung des Rechtsanspruchs auf das Persönliche Budget, nahmen es 262 Leistungsberechtigte in der Eingliederungshilfe beim LVR in Anspruch. 2021, 12 Jahre später, waren es 2.155 Personen – eine Steigerung um mehr als 800 Prozent. Dennoch bleibt der Anteil bezogen auf die Gesamtzahl der Leistungsberechtigten nach wie vor gering.

Daher beauftragte LVR-Sozialdezernent Dirk Lewandrowski seinen Strategischen Stab mit einer umfassenden Befragung, um mehr über die Nutzungsbedingungen des Persönlichen Budgets zu erfahren und um Hemmnisse, Gelingensfaktoren und verwaltungstechnische Hürden zu erkennen. Zwischen September 2022 und Januar 2023 wurden dazu zufällig ausgewählte Nutzer*innen des Persönlichen Budgets und ihre Angehörigen, das Fallmanagement sowie die Führungsebene der Fachbereiche 72/73 sowie Expert*innen aus Beratungsstellen und Leistungserbringer befragt. Insgesamt führte das Projektteam 50 persönliche leitfadengestützte (Expert*innen-) Interviews durch. Die Zielgruppen der Fallmanager*innen und Führungskräfte (Team- und Abteilungsleitungen) wurden mittels Online-Umfragen zu ihren Erfahrungen und Einstellungen zum Persönlichen Budget befragt. Dieser Bericht fasst die Ergebnisse zusammen und identifiziert relevante Handlungsfelder zur Weiterentwicklung.

Zentrale Ergebnisse aus der Perspektive der Budgetnutzenden, Angehörigen und Beratungsstellen

Die befragten Nutzer*innen sind allesamt überzeugt vom Persönlichen Budget. Die Leistungsform trage maßgeblich dazu bei, dass sie selbstbestimmter leben können. Insbesondere die selbstbestimmte Auswahl der Assistent*innen und eine autonomere Tagesgestaltung werden als vorteilhaft hervorgehoben. Gleichwohl gibt es bei der Umsetzung des Persönlichen Budgets sowohl für Leistungsberechtigte als auch für die Verwaltung große Hürden.

Dazu gehören die aus Sicht der Nutzer*innen häufig als komplex und intransparent beschriebenen Beantragungsverfahren, die oft in einer langen Bearbeitungszeit resultieren. Dies sehen insbesondere Nutzer*innen von trägerübergreifenden Budgets kritisch sowie Leistungsberechtigte, die das Arbeitgebermodell nutzen. Leistungsberechtigte sowie Expert*innen aus Beratungsstellen berichten, die lange Dauer der Bearbeitung könne für potentielle Interessent*innen abschreckend wirken und dazu führen, dass diese sich doch für die schneller bewilligte Sachleistung entscheiden. Bei Budgetnutzer*innen wirken lange Zeiträume bis zur Bewilligung oftmals belastend aufgrund der Unsicherheiten, wann und in welchem Umfang eine Leistung gewährt wird. Negativ wird auch der erhöhte Verwaltungsaufwand für die Leistungsberechtigten gesehen: Gerade im Arbeitgebermodell bleibt der Organisationsaufwand bei der Personalbeschaffung oder der Vertretung im Krankheitsfalle oder anderen Ausfällen bei den Leistungsberechtigten oder den

Angehörigen. Die häufig komplexe Verwaltung eines Persönlichen Budgets erlebt ein großer Teil der Befragten aus allen Akteursgruppen potenziell als überfordernd.

Die Interviews deuten darauf hin, dass leistungsberechtigte Personen deutliches Verbesserungspotenzial bei der Informationsvermittlung über das Persönliche Budget sehen. Budgetnutzer*innen fühlen sich häufig nicht ausreichend über das Beantragungsverfahren und die zur Verwaltung des Persönlichen Budgets nötigen Schritte informiert. Sie wünschen sich einen persönlicheren Kontakt zu Mitarbeitenden des Dezernats, um offene Fragen zügiger klären zu können.

Zentrale Ergebnisse aus der Perspektive des LVR-Dezernates Soziales

Die Fallmanager*innen und Führungskräfte erkennen ganz überwiegend den Mehrwert, den ein Persönliches Budget für die Teilhabe und Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten bieten kann. Dennoch zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der Haltung und strategischen Festlegung der Dezernatsspitze und obersten Führungsebene auf eine proaktive Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets und der mehrheitlich kritischen Betrachtung des Fallmanagements und der mittleren Führungsebene.

Mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets ist für das LVR-Fallmanagement ein teils deutlich erhöhter Arbeitsaufwand verbunden. Dies sagen 94 Prozent der Fallmanager*innen in der Online-Umfrage. Viele Fallmanager*innen bearbeiten insgesamt wenige Fälle mit Persönlichen Budget, was zu fehlender Routine und Unsicherheiten in der Bearbeitung führt. Bei der Bearbeitung werden u.a. die Kalkulation der angemessenen Budgethöhe, insbesondere im Arbeitgebermodell, sowie die Zusammenarbeit mit anderen Trägern bei trägerübergreifenden Budgets als schwierig empfunden.

Auch auf Seiten der LVR-Mitarbeitenden offenbart sich ein erhebliches Informationsdefizit: Der Anteil der befragten Fallmanager*innen, die sich eher ausreichend über das Persönliche Budget und die nötigen Arbeitsabläufe informiert fühlen, liegt bei gerade mal 8 Prozent. Keine*r der befragten Fallmanager*innen kreuzte an, sich insgesamt eindeutig ausreichend informiert zu fühlen.

Zusammenfassung Handlungsansätze

Um das häufig benannte Informationsproblem anzugehen, scheint, neben einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit, vor allem eine proaktive und individuell passende Information und Beratung zum Persönlichen Budget im persönlichen Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und LVR-Mitarbeitenden hilfreich. Durch eine direktere Kommunikation könnten Hemmungen und Vorbehalte auf allen Seiten abgebaut und die Bearbeitungszeiten verkürzt werden. Nutzer*innen wünschen sich konkrete Service-Materialien, zum Beispiel regionalisierte Listen mit Budgetassistenzen und Dienstleistern, die das Persönliche Budget anbieten, Musterkalkulationen oder Fallbeispiele von Budgetnutzer*innen in verschiedenen Bedarfslagen, welche die Chancen des Persönlichen Budgets illustrieren. Darüber hinaus sollten potentielle Budgetnutzer*innen deutlich früher erstmalig über die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets informiert werden. Zudem wäre die verstärkte Nutzung von Teilbudgets eine Möglichkeit, um Leistungsberechtigten die Möglichkeit zu geben, die Leistungsform zu erproben und die Nutzung für weitere Personenkreise interessant zu machen.

Um die Bearbeitungszeiten zu reduzieren, wird häufig eine Vereinfachung von insbesondere Folgebeantragungen sowie eine begleitende Verschlinkung des BEI_NRW vorgeschlagen.

Diese Schritte sind im Dezernat Soziales bereits begonnen worden bzw. angedacht. Den teilweise fehlenden Routinen und die dadurch entstehenden Unsicherheiten bei der Bearbeitung auf Seiten des Fallmanagements könnte entgegengewirkt werden durch eine Bündelung von Expertise, entweder innerhalb der Regionalabteilungen oder als Bündelung in einer eigenen Abteilung. Weitere interne Informationsmaterialien oder konkretisierte Arbeitshilfen böten ebenfalls die Chance, klarere Vorgaben zur Bearbeitung zu schaffen.

Eine flächendeckende Umsetzung der Entfristung der Bewilligungen beim Persönlichen Budget könnte zudem Unsicherheiten und Belastungen bei den Leistungsberechtigten und Angehörigen mildern, indem sie nicht mehr das finanzielle Risiko tragen müssen für zeitliche Lücken zwischen den Bewilligungszeiträumen.

1. Einleitung

Für den Landschaftsverband Rheinland (LVR) als Leistungsträger der Eingliederungshilfe im Rheinland ist die Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen des Persönlichen Budgets ein wichtiges strategisches Ziel. Dieses Ziel ist auch Teil des LVR-Aktionsplan "Gemeinsam in Vielfalt", welcher ein zentrales Instrument zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im LVR ist.

Um mehr über die Nutzungsbedingungen des Persönlichen Budgets zu erfahren und um Hemmnisse, Gelingensfaktoren und verwaltungstechnische Hürden zu erkennen, hat LVR-Sozialdezernent Dirk Lewandrowski seinen Strategischen Stab mit einem umfassenden Befragungsprojekt beauftragt, welches sich mit der Befragung und Analyse verschiedener Akteurs- und Stakeholder-Gruppen des Persönlichen Budgets befasst. Dazu zählen neben Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget auch das Fallmanagement und die Führungsebene aus dem LVR-Dezernat Soziales. Daneben wurden auch Befragungen mit Angehörigen, Leistungserbringern und Expert*innen aus Beratungsstellen im Rheinland durchgeführt, um ein möglichst umfassendes Bild zu erreichen.

Der vorliegende Projektbericht gibt die gewonnenen Erkenntnisse der Befragungen wieder. Der Bericht führt zunächst in das Thema des Persönlichen Budgets ein, bevor in Kapitel 3 die methodische Fundierung der Befragungen dargestellt wird. In Kapitel 4 werden die Perspektiven der einzelnen Akteursgruppen beleuchtet. Dabei strukturiert sich der Bericht entsprechend an den Themen

- der jeweils wahrgenommenen Vorteile und Nachteile des Persönlichen Budgets,
- Verfügbarkeit von Informationen über die Leistungsform Persönliches Budget,
- Beantragungsprozess und
- Anregungen zur Weiterentwicklung aus den unterschiedlichen Perspektiven der Akteursgruppen.

Zum Abschluss werden die Ergebnisse gebündelt dargestellt und zu Antworten auf die Forschungsfragen zusammengefasst. Im letzten Kapitel ziehen die Autor*innen ein Fazit und stellen gebündelt die aus ihrer Sicht wichtigsten Handlungsempfehlungen zusammen.

2. Das Persönliche Budget und die Praxis beim LVR

Seit dem 01. Juli 2001 besteht die Möglichkeit, Leistungen der Rehabilitationsträger als direkte Geld- statt als Sachleistung ausbezahlen. Damit ist das Persönliche Budget keine eigene Leistung, sondern eine Leistungsform. Es löst das klassische Leistungs-dreieck auf, in dem ein Leistungsträger die Sachleistung bei einem Leistungserbringer beauftragt und der Mensch mit Behinderung kaum Einfluss auf die Gestaltung und Ausführung der Leistungen hat. Seit Januar 2008 gibt es einen Rechtsanspruch auf die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets. Menschen mit Behinderung können seither wählen. Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde das Recht auf ein Persönliches Budget erneut gestärkt. Menschen mit Behinderungen können sich Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe als Geldbetrag auszahlen lassen und damit die Leistungen passgenau einkaufen. Ziel ist es, Menschen mit Behinderungen „in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen“ (§29 SGB IX). In Anspruch genommen werden können dabei alle Leistungen zur Teilhabe¹.

Voraussetzung für die Gewährung des Persönlichen Budgets ist, dass die Leistungsberechtigten einen Antrag an den Rehabilitationsträger stellen. Den Antrag selber kann grundsätzlich jeder Mensch mit (drohender) Behinderung stellen. Auch Eltern oder gesetzliche Vertretungen können ein Persönliches Budget unabhängig von der Art der Behinderung beantragen. Um den Bedarf für die jeweilige Person festzustellen, wird dieser beim LVR auf Grundlage des Bedarfsermittlungsinstrumentes „BEI_NRW“ ermittelt und die nötigen Unterstützungsleistungen in Geldbeträge umgerechnet². Benötigt eine leistungsberechtigte Person Leistungen, die von mehr als einem Rehabilitationsträger bewilligt werden müssen, wird das Persönliche Budget als trägerübergreifendes Budget bewilligt. Der Leistungsträger, bei dem der Antrag eingegangen ist, wird dabei der Gesamtzuständige für die übrigen beteiligten Leistungsträger. Dadurch wird sichergestellt, dass das Persönliche Budget „wie aus einer Hand“ bei dem Leistungsberechtigten ankommt. Zwischen der leistungsberechtigten Person und dem zuständigen Leistungsträger wird eine Zielvereinbarung geschlossen. In dieser Zielvereinbarung werden – vom Gesetzgeber vorgegeben – mindestens Regelungen über die vereinbarten Ziele, die Erforderlichkeit eines Nachweises zur Deckung des festgestellten Bedarfs, Qualitätssicherung und die Höhe der Teil- bzw. des Gesamtbudgets festgelegt (§29 SGB IX). Kommt ein Abschluss des Vertrags zwischen Leistungsberechtigten und Leistungsträger zur Stande, bekommt der oder die Budgetnehmer*in monatlich den vereinbarten Geldbetrag ausgezahlt. Im Regelfall wird im Abstand von zwei Jahren das Bedarfsermittlungsverfahren wiederholt und eine neue Zielvereinbarung geschlossen³.

Das Persönliche Budget kann entweder im Arbeitgebermodell oder im Assistenzdienstleistungsmodell in Anspruch genommen werden. Beim Arbeitgebermodell ist der/die Budgetnutzer*in als Arbeitgeber*in selbst dafür verantwortlich, Assistent*innen einzustellen und zu beschäftigen und kann selbstbestimmt die Unterstützungs-kräfte auswählen. Vorgegeben ist lediglich, dass für Unterstützungsleistungen, für die eine Fachkraft erforderlich ist, auch eine Fachkraft beauftragt wird. Im Assistenzdienstleistungsmodell wird die Verwaltung des Persönlichen Budgets an einen Assistenzdienstleister abgegeben. Dies bedeutet für die Budgetnutzer*innen einen

1 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019: Fragen und Antworten zum Persönlichen Budget

2 Vgl. www.lvr.de: Das Persönliche Budget

3 Vgl. Landschaftsverband Rheinland, 2019: Das Persönliche Budget – ein Schritt zu mehr Selbstbestimmung

geringeren zeitlichen Aufwand und weniger Verantwortung, gleichzeitig sind sie in ihren Entscheidungen bzgl. des Persönlichen Budgets weniger frei als im Arbeitgebermodell.

Der LVR bewilligt als Träger der Eingliederungshilfe neben Sachleistungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auch die Leistungsform des Persönlichen Budgets. Schon früh hat er die Förderung der Nutzung des Persönlichen Budgets als strategisches Ziel formuliert, unter anderem als Zielrichtung 3 des LVR-Aktionsplans Inklusion. 2015 wurde die Umsetzungspraxis vereinheitlicht und verschlankt. Mit der Aktualisierung der Musterzielvereinbarung für Leistungen der Eingliederungshilfe als Persönliches Budget hat das Dezernat Soziales seine proaktive Haltung zum Persönlichen Budget bekräftigt und eine liberale, auf Vertrauenskultur basierende, und vor allem einheitliche Verwaltungspraxis etabliert. Ein wesentliches Element war eine Reduzierung der Nachweispflichten der Budgetnehmer*innen. Ziel war und ist es, mehr Menschen mit Behinderung zu der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets zu motivieren⁴.

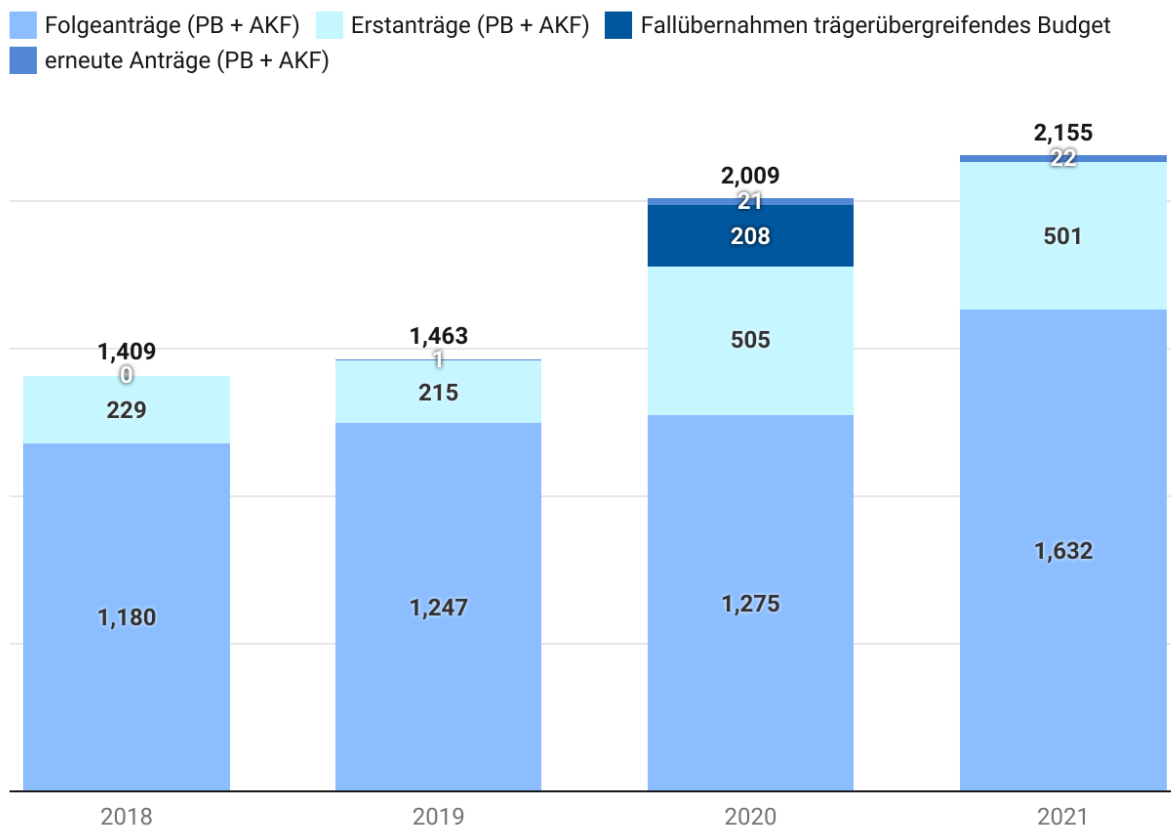
Bei diesem Ziel sind durchaus Erfolge zu verzeichnen. Im Vergleich zu 2015 ist die Zahl der Nutzenden um 152 Prozent im Jahr 2021 gestiegen. Wie das ebenfalls 2015 eingeführte regelmäßige Monitoring zeigt, sind die Zuwächse jedoch, gemessen an der Gesamtzahl der Leistungsbeziehenden, nach wie vor gering. Im Jahr 2021⁵ nehmen 2155 leistungsberechtigte Personen das Persönliche Budget als Leistungsform der Eingliederungshilfe in Anspruch. Dies ist eine Steigerung um 7 Prozent gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abbildung 1).

Das Persönliche Budget wird hauptsächlich genutzt, um Wohn- und Teilhabe-Unterstützung im ambulanten Setting zu realisieren. Der Anteil der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget an der Zahl der Personen mit BeWo-Leistung liegt bei 5,2 Prozent (0,5 Prozentpunkte höher als im Vorjahr).

⁴ Vgl. LVR-SozA-Vorlage Nr. 14/837: Musterzielvereinbarung Persönliches Budget

⁵ vgl. LVR-Datenbericht Persönliches Budget 2021 (internes Dokument)

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten mit bewilligtem Antrag auf pers. Budget 2018 bis 2021



Quelle: LVR-Datenbericht Persönliches Budget 2021

Die Verteilung nach Geschlecht zeigt ein paritätisches Verhältnis: 50 Prozent der Budgetnehmenden im Jahr 2021 sind weiblichen und 50 Prozent männlichen Geschlechts.

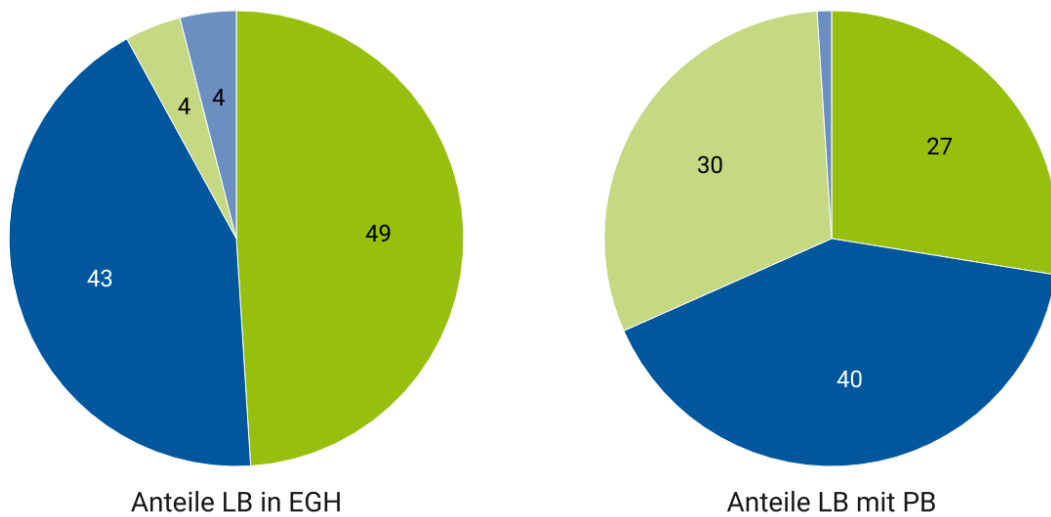
Unter den Nutzer*innen des Persönlichen Budgets sind die jüngeren Jahrgänge (21- bis 40-jährige Personen) deutlich überrepräsentiert, insbesondere die Gruppe der 31- bis 40-Jährigen. Auf die Altersklasse „18 bis 30“ entfällt rund ein Viertel der Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget. Unterrepräsentiert sind vor allem die Altersgruppen der über 40-Jährigen.

Unterschieden nach Behinderungsform (Abbildung 2) ist die größte Nutzergruppe des Persönlichen Budgets die Gruppe der Menschen mit geistiger Behinderung (40 Prozent), gefolgt von der Gruppe der Menschen mit körperlichen Behinderungen (30 Prozent). Menschen mit psychischer Behinderung machen 27 Prozent aus. Der Anteil von Menschen mit Suchterkrankungen liegt bei nur einem Prozent.

Im Vergleich mit der Gesamtgruppe der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe (Wohnen und Werkstätten) beim LVR sind bei den Nutzer*innen des Persönlichen Budgets Menschen mit körperlicher Behinderung deutlich überrepräsentiert (+26 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtgruppe). Unterrepräsentiert sind hingegen Menschen mit psychischer Behinderung (-22 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtgruppe) sowie Leistungsberechtigte mit einer Suchterkrankung (-3 Prozentpunkte). Der Anteil der Budgetnehmer*innen mit geistiger Behinderung liegt aktuell bei 40 Prozent und entspricht somit in etwa dem Anteil dieser Gruppe in der Eingliederungshilfe insgesamt (43 Prozent).

Abbildung 2: Leistungsberechtigte in der EGH insgesamt vs. anteilig Leistungsberechtigte in der EGH mit Persönlichem Budget nach Zielgruppen in Prozent

■ Psychische Behinderung ■ Geistige Behinderung ■ Körperliche Behinderung ■ Suchterkrankung



Quelle: LVR-Datenbericht Persönliches Budget 2021

3. Ziele und Methodik der Befragung

Ziel der Befragung zur Nutzung des Persönlichen Budgets war es zu untersuchen, welche Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets haben und welchen Mehrwert bzw. welche Hemmfaktoren verschiedene Akteursgruppen wahrnehmen und als relevant erachten. Es wurden Erkenntnisse zu den zentralen Forschungsfragen durch Befragungen verschiedener Zielgruppen gewonnen. Befragungsgruppen sind dabei die Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget und ihre Angehörigen, das Fallmanagement und die Führungskräfte der Fachbereiche 72 und 73, Expert*innen aus Beratungsstellen sowie Leistungserbringer. Die zentralen Forschungsfragen lauten:

- (Wie) werden die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets informiert?
- Welchen „Selbstbestimmungs-Mehrwert“, welche Vorteile verbinden sich mit dem Persönlichen Budget für die Nutzer*innen? Unter welchen Bedingungen kann dieser „Selbstbestimmungs-Mehrwert“ realisiert werden?
- Welche Hemmnisse und Nachteile sehen die unterschiedlichen Akteursgruppen beim Persönlichen Budget?
- Gibt es spezielle Bedarfslagen oder Zielgruppen, für die das Persönliche Budget besonders geeignet erscheint?
- Wie kann die Nutzung des Persönlichen Budgets gesteigert werden?

Die Befragungen wurden je nach Zielgruppe als Online-Umfrage oder als persönliche und semi-strukturierte Interviews durchgeführt. Das Befragungsprojekt verfolgt demnach einen Mix-Methods-Ansatz mit quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden. Der qualitative Teil der Auswertung kann als Verfahren zur Beschreibung ausgewählter Daten verstanden werden und beschreibt im Wesentlichen das Vorgehen einer inhaltlich-strukturierten Inhaltsanalyse (Schreier 2014; Mayring 2010). Die durch die Interviews erhobenen Daten wurden zu einem Text-Korpus zusammengefasst und induktiv wie

deduktiv codiert und kategorisiert. Mit Hilfe dieser Kategorisierungen und Codierungen konnten für die Beantwortung der Forschungsfragen relevante Textsegmente extrahiert und analysiert werden. Der Ablauf dieser klassischen Form der Inhaltsanalyse umfasst folgende, sich teilweise wiederholende Schritte:

- Sich-Vertraut-Machen mit dem Material
- Ableitung von Oberkategorien aus der Fragestellung / dem Interviewleitfaden
- Bestimmen von Fundstellen / Kodiereinheiten
- Entwicklung von Unterkategorien und Kategoriendefinitionen
- Erprobung des Kategoriensystems
- Modifikation des Kategoriensystems
- Kodieren des gesamten Materials mit dem überarbeiteten Kategoriensystem
- Ergebnisdarstellung, Interpretation, Beantwortung der Forschungsfrage (vgl. Schreier 2014)

Insgesamt führte das Projektteam 50 Interviews bzw. Gespräche mit leistungsberechtigten Personen, Angehörigen, Führungskräften, Mitarbeitenden des Dezernats Soziales, Leistungserbringern und Beratungsstellen durch.

Für die **Zielgruppe der Leistungsberechtigten** zog das Projektteam eine Stichprobe aus der Gruppe der Budgetnehmer*innen. Insgesamt wurden 230 Briefe an leistungsberechtigte Personen im Gebiet des Landschaftsverbands Rheinland versendet, die Budget-Leistungen erhalten. Die Auswahl der Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Budgetnehmenden wurde per Zufall generiert und orientierte sich an den in Kapitel 2 beschriebenen deskriptiven Merkmalen Geschlecht, Behinderungsform, Alter und Wohnort. Bei Interesse der Leistungsberechtigten an einer Interviewteilnahme wurde individuell mit ihnen ein Termin und der Ort des Interviews (persönlich oder virtuell) vereinbart.

Die Rücklaufquote der beigelegten Antwortschreiben lag bei 13,5 Prozent: Mit 26 Leistungsberechtigten konnten Interviewtermine vereinbart und realisiert werden. Weitere fünf Angehörige von Menschen mit einer geistigen Behinderung meldeten sich, um die Interviews stellvertretend zu führen. Die Verteilung der Stichprobe ist wie folgt: 58 Prozent der befragten Leistungsberechtigten sind weiblich, 42 Prozent männlich, Frauen sind also in der Stichprobe leicht überrepräsentiert. Die Verteilung bei den Behinderungsformen weicht bei der Anzahl der Menschen mit Körperbehinderungen signifikant nach oben ab. 12 Personen (46 Prozent) haben eine körperliche Behinderung, 7 Personen (27 Prozent) eine geistige Behinderung, 6 Personen (23 Prozent) eine seelische Behinderung und eine Person (4 Prozent) ist suchterkrankt. Die Überrepräsentationen der Menschen mit Körperbehinderung sowie der Alterskohorte der 41-50-Jährigen ist im erhöhten Antwort-Rücklauf jener Gruppe begründet.

Zudem wurden **Expert*innen aus Beratungsstellen** gezielt angefragt. Dabei wurde auf eine regionale Gewichtung nach Leistungsberechtigten mit Persönlichem Budget geachtet und Termine mit zwei EUTB, zwei KSL, zwei SPZ und drei KoKoBe im Kreis Heinsberg, im Oberbergischen Kreis sowie im Raum Köln vereinbart. Außerdem besuchte eine Projektmitarbeiterin noch den vom KSL durchgeführten Praxisdialog für die Stadt Köln und den Rheinisch-Bergischen Kreis, bei dem teilnehmende Expert*innen aus den Beratungsstellen ihre Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget schilderten.

Für die Zielgruppe der **Leistungserbringer** wurden Termine mit drei Dienstleistern vereinbart, um eine exemplarische Betrachtung dieser Perspektive zu ermöglichen. Die Kontakte zu den Leistungserbringern wurden über die Abteilungsleitungen des Dezernats vermittelt. Es handelt sich um Leistungserbringer, die das Persönliche Budget als

Leistungsform anbieten. In einem Fall bietet der Dienstleister ausschließlich Leistungen in Form eines Persönlichen Budgets an, während die anderen beiden Dienste sowohl Sachleistungen als auch das Persönliche Budget anbieten.

Außerdem wurden leitfadengestützte Interviews und Gespräche mit Fallmanager*innen, Führungskräften und sonstigen Mitarbeitenden des Dezernats über das Persönliche Budget geführt, um die in den Online-Umfragen sowie Interviews mit Leistungsberechtigten gewonnenen Eindrücke zu vertiefen. Dazu gehörten auch qualitativ geführte Interviews mit den Leitungen der Fachbereiche Eingliederungshilfe I und II (Fachbereich 72 und 73), Markus Schulzen und Dr. Dieter Schartmann. Mit der inzwischen ehemaligen Fachbereichsleitung Annette Esser wurde vor ihrer Verabschiedung in den Ruhestand ebenfalls ein Interview geführt.

Zusätzlich fand auch ein Gespräch mit einem Vertreter des Bezirks Mittelfranken statt, um mehr über deren Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget zu erfahren. Nach Einführung des Persönlichen Budgets gehörte der Bezirk Mittelfranken zu den Modellregionen für das Persönliche Budget. Die Transkriptionen dieser Interviews wurden in das Analyse-Programm MAXQDA geladen. Dadurch ist es möglich gewesen, den Datensatz als hermeneutische Einheit zu behandeln. MAXQDA unterstützt die Arbeit in allen Analysephasen eines Projekts. Eine zentrale Funktion von MAXQDA ist die Möglichkeit mit Kategorien zu arbeiten und ausgewählten Teilen der Daten Codes zuzuordnen sowie Querverweise zwischen den Dokumenten, Kommentaren und Memos zu erstellen⁶.

Die **Zielgruppen der Fallmanager*innen und Führungskräfte** (Team- und Abteilungsleitungen), die den zweiten Schwerpunkt des Befragungsprojekts bilden, wurden mittels Online-Umfragen zu ihren Erfahrungen und Einstellungen zum Persönlichen Budget befragt, um eine hohe Zahl an Rückmeldungen und damit vergleichbare Ergebnisse zu ermöglichen. Die Fragebögen sind zuvor in einem Pre-Test qualitätsgesichert worden und bestehen aus einer Mischung aus geschlossenen Fragen, die eine Vergleichbarkeit der Antworten ermöglichen, sowie offenen Fragen, die Raum für detaillierte Ausführungen lassen. Dabei wurde für das Fallmanagement eine Rücklaufquote von 74 Prozent (108/146) und für die Team- und Abteilungsleitungen eine Rücklaufquote von 67 Prozent (34/51) erreicht.

4. Analyse der Befragung

Im Folgenden werden die wichtigsten Befragungsergebnisse differenziert nach den unterschiedlichen Akteursgruppen dargestellt. Zunächst geht es um die Vorteile, die das Persönliche Budget den Leistungsberechtigten bietet – jeweils aus den unterschiedlichen Perspektiven. Im darauffolgenden Abschnitt 4.2 wird auf verschiedene Nachteile und Hemmnisfaktoren eingegangen. 4.3 beschäftigt sich mit der Frage der Verfügbarkeit von Informationen über das Persönliche Budget, und in Abschnitt 4.4 werden die Erfahrungen der jeweiligen Zielgruppen mit dem Beantragungsverfahren geschildert. Schließlich werden die Anregungen der Befragten zur Weiterentwicklung des Persönlichen Budgets zusammengefasst.

⁶ Rädiker, S; Kuckartz, U. (2019). Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Springer VS: Wiesbaden.

Dabei wird in den einzelnen Abschnitten jeweils zuerst die Sicht der Leistungsberechtigten, danach die Sicht der Mitarbeitenden des Dezernats (Fallmanagement und Führungskräfte) und schließlich die Erfahrungen und Meinungen der Expert*innen aus den Beratungsstellen sowie der Leistungserbringer dargestellt.

4.1 Vorteile des Persönlichen Budgets

Im Folgenden wird dargestellt, welche Vorteile die verschiedenen Zielgruppen mit dem Persönlichen Budget verbinden.

4.1.1 Leistungsberechtigte und Angehörige

Der größte Vorteil aus Sicht der Nutzer*innen besteht darin, dass sie ihr Leben mit dem Persönlichem Budget selbstbestimmter gestalten können. Dieser dem Persönlichen Budget inhärente Sinn wird von den Leistungsberechtigten in der Befragung auch als maßgeblicher Vorteil gegenüber der Sachleistung wahrgenommen.

Selbstbestimmte Auswahl ermöglicht Vertrauensverhältnis und Kontinuität der Assistenz

Viele Nutzer*innen führten aus, dass die selbstbestimmte Auswahl der Assistent*innen für sie ein wichtiges Argument für das Persönliche Budget ist. Dies sagten sowohl interviewte Leistungsberechtigte mit Arbeitgebermodell als auch mit Assistenzdienstleistungsmodell. Ihnen ist wichtig, dass ein Vertrauensverhältnis zu ihren jeweiligen Assistent*innen besteht, da sie in sehr persönlichen, teilweise auch körperlich intimen Bereichen unterstützt werden. Auch bei Menschen mit psychischen Erkrankungen ist das Vertrauensverhältnis zur Assistenzkraft ein wichtiger Faktor, um Kontinuität herstellen zu können und vertraute Abläufe zu internalisieren. Eine befragte Budgetnutzerin äußerte, in der Vergangenheit sexuell belästigt worden zu sein. Deshalb sei es für sie außerordentlich wichtig, den Menschen in ihrem Umfeld vertrauen und die Assistent*innen selber aussuchen zu können:

„Zuhause ist mein privater Rückzugsort und ich glaube, ich verbringe hier in meinem privaten Umfeld sicherlich noch mehr Zeit als andere in ihrem Zuhause. Das ist ein geschützter Ort für mich, da lege ich ganz großen Wert drauf und da lasse ich auch nicht jeden rein. Das ist wichtig für mich.“ (Frau M.-E., 62 Jahre, körperliche Behinderung)

Menschen mit psychischen Erkrankungen äußerten mehrfach, dass die Kontinuität der Unterstützungskraft ihren Erfahrungen nach bei BeWo-Diensten nicht zu erreichen sei, da es dort häufige Personalwechsel gäbe.

„Ich brauche da eine bestimmte Bezugsperson und weil wir uns schon so lange kennen [...], habe ich mich für sie [als Assistentin] entschieden.“ (Frau U., 67 Jahre, psychische Behinderung)

Autonomie in Budgetverwaltung und Ausgestaltung der Assistenz schafft Teilhabemehrwert

Die befragten Budgetnutzer*innen legen viel Wert darauf, ihren Tagesablauf selbst zu bestimmen und entscheiden zu können, wie sie ihren Alltag und ihr Leben gestalten. Diese

Selbstbestimmung und die eigenständige Verwaltung des zur Verfügung gestellten Geldbetrags trägt zu einer höheren Selbstwirksamkeit der Nutzer*innen bei:

*„Ja, ich kann sie [die Assistent*innen] halt so einsetzen, wie ich es für richtig halte, was für mich wichtig ist. Ich setze die Prioritäten und kein anderer. Das ist mir wichtig.“* (Frau M.-E., 62 Jahre, körperliche Behinderung)

Im Persönlichen Budget sehen die Befragten insgesamt bessere Möglichkeiten, ihre soziale Teilhabe eigenverantwortlicher zu gestalten. Sie können je nach individuellem Interesse Teilhabemöglichkeiten wahrnehmen, die sie ohne die Eingliederungshilfeleistung nicht ohne Weiteres nutzen könnten. Dies beinhaltet Treffen mit Freund*innen, Besuche von Kulturveranstaltungen oder andere Arten der Freizeitgestaltung.

Selbstbestimmung im Alltag

Aber auch alltägliche und basale Abläufe, wie zum Beispiel, die Zeit zum Duschen oder Schlafen gehen selbst bestimmen zu können, oder entscheiden zu können, wann und was man zu Abend isst, wird von den Leistungsberechtigten als maßgeblicher Gewinn an Lebensqualität und Selbstwirksamkeit wahrgenommen. Dabei müssen sie sich nicht in so hohem Maße an fremdbestimmten Strukturen und Organisationsabläufen orientieren, wie es in besonderen Wohnformen häufig vorkommt:

„...denn ich habe hier persönliche Freiheiten und kann meinen Tag so gestalten wie ich es möchte. Und das konnte ich im Wohnheim nicht. Da sind ja Heimstrukturen, kann man sagen. Da gibt es bestimmte Essenszeiten, da muss man sich abmelden, wenn man das Wohnheim verlässt und wieder anmelden, wenn man ins Wohnheim zurückkommt. Und hier kann ich frei leben. Hier kann ich meinen Tag so einteilen wie ich es möchte.“ (Herr A., 42 Jahre, körperliche Behinderung)

Mehrere der interviewten Leistungsberechtigten sagten, dass sie das Leben in einer eigenen Wohnung dem Leben in einer Wohneinrichtung vorziehen und dass sie ein selbstbestimmtes Leben am besten mit dem Persönlichen Budget verwirklichen könnten. Vor allem Personen, die das Arbeitgebermodell nutzen, betonen die Möglichkeit, sich Assistent*innen aussuchen zu können, als maßgeblichen Gewinn für ihr Leben. Sie können sich mit ihren Assistent*innen abstimmen, müssen darüber hinaus aber mit niemanden Rücksprache über organisatorische Dinge halten und können eigenständige Entscheidungen treffen.

Als weiterer Vorteil wird von den Nutzer*innen die höhere Flexibilität im Rahmen des Persönlichen Budgets genannt. Zum Beispiel hat eine Nutzerin eine Assistentin gefunden, die auch außerhalb der regulären Dienstzeiten eines von ihr angefragten BeWo-Diensts erreichbar ist. Davon profitiert die Nutzerin sehr:

„Eine Institution ist immer, da gibt es Regeln, da gibt es Vorschriften. Wenn man davon abweicht, hat man Pech gehabt. Ich kann mir den Menschen nicht aussuchen, der mich da betreut. Ich muss den nehmen, den die mir vorsezen. Schwierig bei mir und meiner Erkrankung. Frau X [Assistentin] konnte ich mir aussuchen. Das war genau die Person, die ich möchte, die mich betreut. Und das funktioniert super.“ (Frau L., 48 Jahre, psychische Behinderung)

Die Einschätzungen der befragten drei Leistungserbringer unterstützen die Aussagen der Nutzer*innen, dass eine individuelle und auf den Bedarf und die persönlichen Wünsche zugeschnittene Unterstützung mit dem Persönlichen Budget gut zu verwirklichen sei. Besonders die Möglichkeit zur individuellen Auswahl der Assistent*innen und zur

Erbringung der Pflegeleistung in der Form, wie die Nutzer*innen es sich wünschen, werden als gewinnbringend für die Leistungsberechtigten eingestuft.

Persönliches Budget ermöglicht Unterstützung durch Personen aus eigenem Umfeld

Manche Nutzer*innen greifen auch auf die Unterstützung von Nachbar*innen oder Freund*innen für Tätigkeiten zurück, die keine Fachkraft erfordern. Dadurch können sie die Unterstützungsleistungen insgesamt flexibler organisieren. Einer der befragten Leistungsberechtigten berichtete, wie sein Persönliches Budget ihm helfe, ein Leben nach seinen Vorstellungen zu gestalten. Herr B. ist suchterkrankt, lebt auf einem Campingplatz, bekommt zweimal die Woche Besuch vom Pflegedienst und finanziert sich über die Grundsicherung. Er wird sehr von seiner Nachbarschaft unterstützt, die für ihn kocht, einkauft oder Geld von der Bank abheben geht. Das Persönliche Budget nutzt er also dafür, *„wenn mir einer gefällig ist, mal für mich einkaufen fährt oder hier vor Ort hilft. Das kann man auch nicht immer alles umsonst verlangen“* (Herr B., 57 Jahre alt, suchterkrankt). Herr B. ist sich sicher, dass das Persönliche Budget einen Beitrag dazu leistet, dass er so leben könne, wie er es sich vorstellt.

Vorteile überwiegen höheren Aufwand

Danach gefragt, ob die Vorteile des Persönlichen Budgets die Nachteile (wie langwierige Bearbeitungsprozesse und ein hoher Verwaltungsaufwand) insgesamt überwiegen, antworten 14 der befragten 26 Leistungsberechtigten, dass für sie die Vorteile eindeutig überwiegen. Für sechs der Nutzer*innen überwiegen die Vorteile eher gegenüber den Nachteilen. Weitere zwei Personen antworteten mit „teilweise“ auf die Frage. Keine*r der befragten Personen war der Meinung, dass die Nachteile überwiegen. Allerdings konnten nicht alle Leistungsberechtigten eine eindeutig zuordnbare Antwort auf diese Frage geben. Mehrere Nutzer*innen äußerten ihre Dankbarkeit, dass es das Modell des Persönlichen Budgets gibt und sie die Chance haben, es zu nutzen (s. auch Abbildung 13, S. 48).

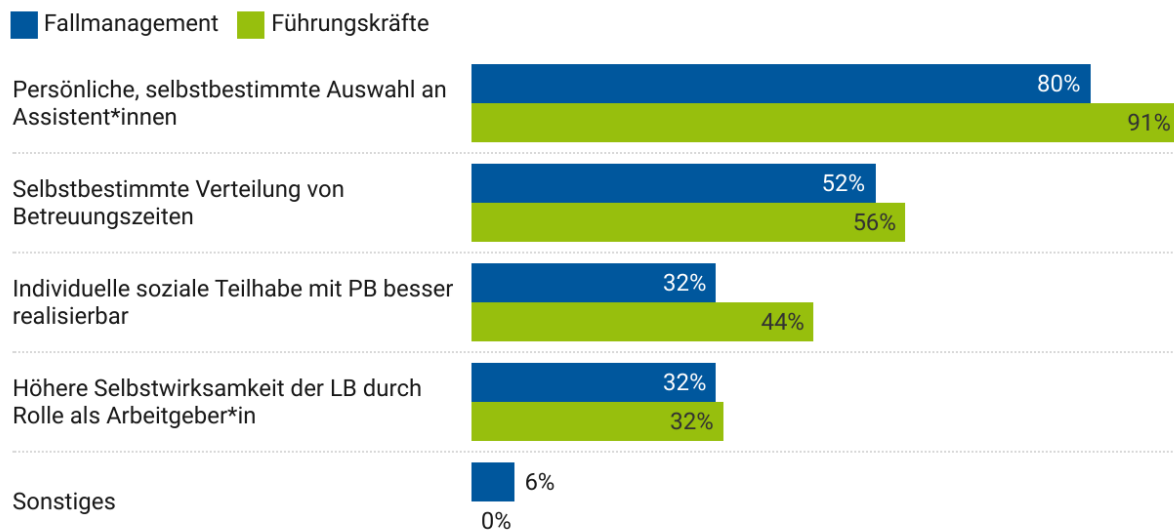
4.1.2 Mitarbeitende des Dezernates Soziales

Dezernatsintern wurden die Fallmanager*innen und die Führungskräfte (Team- und Abteilungsleitungen) in den EGH-Fachbereichen 72 und 73 nach den größten Vorteilen des Persönlichen Budgets für die Leistungsberechtigten gefragt (Abbildung 3 unten).

Mehr Selbstbestimmung als maßgeblicher Vorteil für Leistungsberechtigte

Knapp 80 Prozent der Fallmanager*innen und 91 Prozent der Führungskräfte sind der Meinung, dass die persönliche und selbstbestimmte Auswahl der Assistent*innen einen der größten Vorteile des Persönlichen Budgets für die Leistungsberechtigten selbst darstellt. Dies deckt sich mit den Aussagen der befragten Budgetnehmer*innen. Etwas mehr als die Hälfte aller befragten Dezernatsmitarbeitenden sieht die selbstbestimmte Verteilung von Betreuungszeiten als großen Vorteil für die Leistungsberechtigten. Dass individuelle soziale Teilhabe mit dem Persönlichen Budget besser realisierbar sei, denken 32 Prozent der Fallmanager*innen und 44 Prozent der Führungskräfte. Eine höhere Selbstwirksamkeit durch die Rolle als Arbeitgeber können die Leistungsberechtigten nach Ansicht etwa jeder*s dritten LVR-Mitarbeitenden erreichen.

Abbildung 3: Vorteile des Persönlichen Budgets für Leistungsberechtigte aus Sicht der Verwaltung



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Sechs Fallmanager*innen nutzten die Möglichkeit, weitere Antworten zu formulieren. Genannt werden

- Tagesstruktur durch die Betätigung als Arbeitgeber*in,
- der Einkauf von „passgenauen Dienstleistungen“ bzw. „bedarfsdeckenden Lösungen“

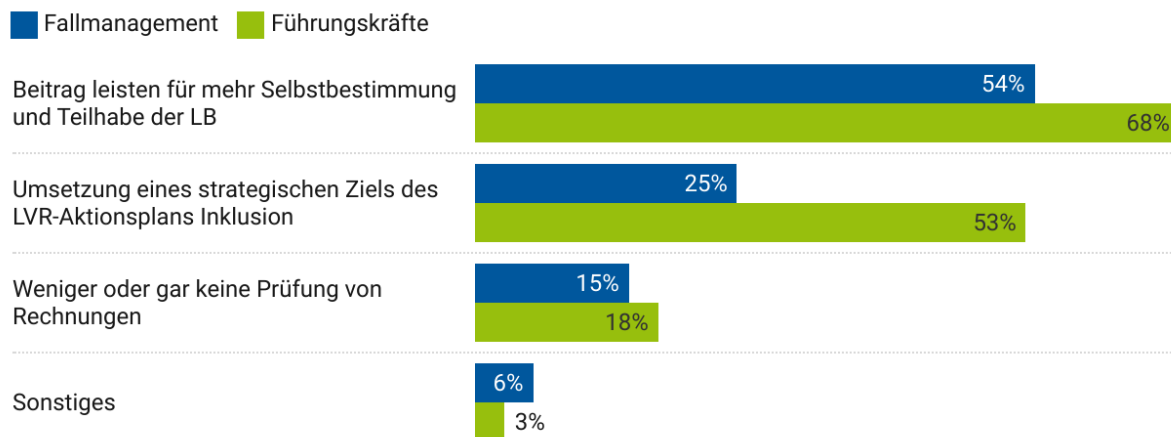
Die Fachbereichsleiter 72 und 73 sehen die Vorteile des Persönlichen Budgets vor allem in der Stärkung von Selbstbestimmung und Teilhabe. Zudem biete es mehr Freiheiten in der Gestaltung der Leistung und in der Auswahl der unterstützenden Personen:

„...das ist einfach was ganz anderes, wenn man als Leistungsberechtigter Geld in der Hand hat und Marktmacht hat, als wenn man Leistungserbringern ausgeliefert ist, die bestimmen wann, wie und von wem die Leistung erbracht wird.“ (Dr. Dieter Schartmann, Fachbereichsleiter 73)

Beitrag leisten für Selbstbestimmung und Inklusion

Neben den Vorteilen für die Leistungsberechtigten wurden Fallmanagement und Führungskräfte auch gefragt, welche Vorteile aus ihrer Sicht mit dem Persönlichen Budget für die Verwaltung verbunden sind (Abbildung 4).

Abbildung 4: Vorteile des Persönlichen Budgets aus Sicht der Verwaltung



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Zwei Drittel der Führungskräfte sind der Meinung, dass sie mit dem Persönlichen Budget einen Beitrag leisten können für mehr Selbstbestimmung und Teilhabe der Leistungsberechtigten. Bei den Fallmanager*innen sind es mit 54 Prozent etwas weniger. 25 Prozent der Fallmanager*innen und 53 Prozent der Führungskräfte sehen in der Umsetzung eines strategischen Ziels des LVR-Aktionsplans Inklusion einen großen Vorteil des Persönlichen Budgets. Nur Minderheiten - 15 Prozent der Fallmanager*innen und 18 Prozent der Führungskräfte – sehen einen Vorteil darin, dass weniger oder keine Rechnungen geprüft werden müssten. Insgesamt wird deutlich, dass die Führungskräfte das Persönliche Budget als etwas vorteilhafter bewerten als das Fallmanagement.

Immerhin fast jede vierte Führungskraft sieht keinerlei Vorteile im Persönlichen Budget für die Verwaltung. Für das Fallmanagement gab es diese Antwortmöglichkeit nicht, dennoch nutzten drei Fallmanager*innen die Möglichkeit als offene Antwort zu formulieren, dass sie keinerlei Vorteile des Persönlichen Budgets für die Verwaltung sehen können.

4.1.3 Expert*innen in Beratungsstellen

Die Expert*innen aus den Beratungsstellen sehen einige Vorteile im Persönlichen Budget, die im Wesentlichen mit den von den Leistungsberechtigten genannten Aspekten übereinstimmen.

Persönliches Budget stärkt die Weiterentwicklung individueller Biographien

Die Berater*innen nehmen ebenfalls die größeren Chancen auf Selbstbestimmung als einen großen Vorteil des Persönlichen Budgets wahr. Das Persönliche Budget biete für Menschen mit Behinderungen eine Chance persönlich zu wachsen und sich weiterzuentwickeln. Eine Mitarbeiterin einer Beratungsstelle betonte, dass das Persönliche Budget das Selbstverständnis der Nutzer*innen verändern könne und damit ein entscheidendes Instrument der Stärkung und des Empowerment sei. Ein Mitarbeiter einer KoKoBe stellte fest:

„Aber man kann schon oft einen Wandel in Sachen Kompetenzerwerb feststellen, finde ich. Auch im Auftreten. Das ist ein ganz anderes Auftreten. Selbstbestimmt.“ (Beratungsstelle KoKoBe)

Die befragten Leistungserbringer teilen diese Einschätzungen der Expert*innen aus den Beratungsstellen und formulieren ähnlich, dass die Budgetnehmer*innen durch das Persönliche Budget eine höhere Selbstwirksamkeit erlangten. Der größte Vorteil sei, dass die Geldleistung direkt an die Klient*innen fließt. Es sei

„ein anderes Bewusstsein, wenn das Geld auf das eigene Konto gehe.“
(Leistungserbringer 1)

Auch durch das Aufbrechen des Leistungsdreiecks sei nach Ansicht eines Experten aus einer Beratungsstelle mehr Mitsprache für die Leistungsberechtigten möglich. Beim Persönlichen Budget würden die Nutzer*innen stärker als bei einer Sachleistung in den Mittelpunkt gestellt, was es sehr wertvoll mache. Zudem seien individuell passgenaue Leistungen besser umsetzbar. Weiterhin gebe es beim Persönlichen Budget nur eine Ansprechperson beim Leistungsträger, auch wenn Unterstützungsleistungen verschiedener Reha-Träger erforderlich seien.

Teilbudgets als niedrigschwelliger Zugang zum Persönlichen Budget

Mehrfach äußerten die Expert*innen aus den Beratungsstellen, dass es ein Vorteil beim Persönlichen Budget sei, Teilbudgets in Anspruch nehmen zu können. Also: neben einer Sachleistung – etwa durch einen BeWo-Dienst oder in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung – auch Leistungen in Geldform zu erhalten. Ein Teilbudget würde sich vor allem im Bereich der Freizeit-Assistenz gut eignen. Die Berater*innen berichten hier von positiven Erfahrungen einiger Leistungsberechtigten. Dies könne für die Leistungsberechtigten einen guten Einstieg bieten, um zu testen, ob sie ihre Unterstützungsleistung zukünftig vollständig in Form des Persönlichen Budgets in Anspruch nehmen möchten. Oder aber weiterhin zusätzlich zur Sachleistung gezielt nur für Teilbereiche ergänzende Unterstützung über das Persönliche Budget einkaufen möchten.

4.2 Nachteile des Persönlichen Budgets und Hemmnisfaktoren

4.2.1 Leistungsberechtigte und Angehörige

Auch wenn die Vorteile für die befragten Nutzer*innen insgesamt überwiegen, sehen sie dennoch einige Nachteile, die mit dem Persönlichen Budget verbunden sind. Diese beziehen sich vor allem auf den Bearbeitungsprozess und die damit verbundenen Unsicherheiten wegen der oftmals langen Bearbeitungszeiten. Näheres zum Beantragungsverfahren findet sich ab Seite 32.

Finanzielle und psychische Belastung durch lange Bearbeitungszeiten

Die langen Bearbeitungszeiten führen teilweise zu rückwirkenden Bewilligungen und verzögerten Zahlungen. Beispielsweise schilderte ein Nutzer, dass die Miete für das Zimmer der Assistent*innen vom Dezernat Soziales als EGH-Träger bezahlt werde, er diese bei einer Weiterbewilligung jedoch erst später ausgezahlt bekam und die Geldleistung vorstrecken musste. Solche und ähnliche Situationen werden von der Gruppe der Leistungsberechtigten als psychisch und finanziell belastend wahrgenommen. Zudem berichteten mehrere Budgetnutzer*innen, dass bei verspäteter Auszahlung die Assistent*innen nicht rechtzeitig entlohnt werden können bzw. die Budgetnehmer*innen den Lohn mit Hilfe von eigenen Ersparnissen oder Ersparnissen von Angehörigen vorstrecken müssen (sofern diese Möglichkeit vorhanden ist).

Überforderung und Unsicherheit durch Arbeitgeber-Aufgaben im Krisenfall

Gerade im Arbeitgebermodell bestehen Schwierigkeiten, wie die Vertretung bei Erkrankung der Assistenzkraft oder bei anderen spontanen Ausfällen organisiert werden kann. Viele Leistungsberechtigte sind zwingend darauf angewiesen, dass jederzeit bzw. zu den vorgesehenen Zeiten eine Assistenzkraft zur Unterstützung anwesend ist. Daraus resultieren teilweise Sorgen, Unsicherheiten und Existenzängste für die Nutzer*innen.

Schwierigkeiten mit dem Assistenzdienstleister

Personen, die das Persönliche Budget im Assistenzdienstleistungsmodell nutzen, verspüren diesen Druck zwar nicht, jedoch kann es bei diesem Modell zu Problemen mit dem Anbieter der Assistenzleistungen kommen. Die Suche nach einem passenden Dienstleister, dessen Assistent*innen den Vorstellungen und Wünschen der Leistungsberechtigten entsprechen, gestaltet sich nicht immer leicht. Eine befragte Budgetnutzerin berichtete, dass die Leistung aufgrund von Personalmangel beim Anbieter mehrfach nicht erbracht werden konnte. In einem Fall hat eine Angehörige die Geldleistung vollständig an einen Anbieter überwiesen und hatte Schwierigkeiten, eine transparente Übersicht über Kosten und Leistungen zu erhalten. Eine Nutzerin wollte zunächst einen Assistenzdienst in Anspruch nehmen, war jedoch abgeschreckt als dieser eine Vollmacht für ihr Konto verlangte, da sie die Kontrolle über das das im Rahmen des Persönlichen Budgets ihr zur Verfügung gestellte Geld nicht abgeben wollte.

Ein befragter Leistungserbringer berichtete, dass einige Nutzer*innen vom Arbeitgeber zum Assistenzdienstleistungsmodell wechseln würden, weil sie mit der Arbeitgeber*innenrolle überfordert wären.

Höhe der Geldleistung wird teilweise als nicht ausreichend empfunden

Budgetnutzer*innen, die das Persönliche Budget für Leistungen für Assistenz im Bereich der Freizeitgestaltung nutzen, machten teilweise die Erfahrung, mit der berechneten Geldleistung nicht auszukommen. Mehrere Leistungsberechtigte – vor allem Menschen mit geistigen Behinderungen bzw. deren Angehörige, die die Verwaltung des Persönlichen Budgets übernommen hatten – äußerten, dass sie privat aufstocken würden, weil entweder die Stunden nicht ausreichen würden oder sie nicht in der Lage seien, konkurrenzfähige Gehälter zu zahlen.

„Wir zahlen natürlich viel drauf. Das reicht nicht. (...) dass das nicht dynamisiert wird (...), ist ein erheblicher Nachteil.“ (Frau P., Mutter eines Sohnes mit geistiger Behinderung)

Letzteres berichteten vor allem auch Menschen mit körperlichen Behinderungen, die eine 24-Stunden Assistenz in Anspruch genommen haben und das Persönliche Budget im Arbeitgebermodell nutzen. Es sei schwierig, geeignete Assistent*innen zu finden.

„Es ist nicht sicher genug. Es gibt einem nicht so ein Sicherheitsgefühl. Also irgendwie kämpft man sich da durch. Aber wenn halt Probleme auftreten mit Personalmangel oder dass das Budget einfach zu niedrig ist, um attraktiv zu wirken für Interessierte, dann ist das halt ein Problem.“ (Frau S., 63 Jahre, körperliche Behinderung)

Teilweise führe dies nach Einschätzung der Leistungserbringer auch dazu, dass die Budgetnutzer*innen in ein Assistenzdienstleistungsmodell wechseln, weil sie selbständig keine geeigneten Assistent*innen finden würden.

Lohnerhöhungen für die eigenen Assistent*innen mit Dezernat 7 zu verhandeln sei oft langwierig. Weder könne man Gehälter zahlen wie andere Dienstleister, mit denen die Budgetnutzer*innen auf dem Markt um Arbeitskräfte konkurrieren. Noch würde die Höhe der Geldleistungen Spielraum lassen für Gehaltserhöhungen, Sonderzuschläge oder – Zahlungen.

„...dass man als Arbeitgeber nicht die Leistung erbringen kann, wie zum Beispiel Zuschläge, Weihnachtsgeld etc. So was können wir nicht machen und da sind alle anderen natürlich in Konkurrenz zu uns. Normale Arbeitgeber bieten da eben attraktivere Konditionen an, die wir nicht anbieten können.“ (Frau S., 63 Jahre, körperliche Behinderung)

Ein Leistungserbringer schilderte zusätzlich, dass seiner Wahrnehmung nach ein gewünschter Wechsel des Leistungserbringers häufig kurzfristig nicht möglich sei, wenn der neue Leistungserbringer einen höheren Stundenlohn als der bisherige Leistungserbringer fordere. In dem Fall müsse über die Höhe der Geldleistung zunächst verhandelt werden.

Komplexe Verwaltung

Als weiteren Nachteil empfinden manche Budgetnutzer*innen die teilweise sehr komplexe Verwaltung der Finanzen und die Verwaltung von Nachweisen, Belegen etc. Dies könnte zur Überforderung führen, wenn man in der Verwaltung nicht gewissenhaft und strukturiert vorgehe.

„Ich habe oft das Gefühl, ich bin viel mehr mit der Organisation beschäftigt als mit meinem eigenen Leben. Man muss hier halt ständig irgendwas regeln. Irgendwas passiert immer.“ (Frau K., 45 Jahre, körperliche Behinderung)

Auch mehrere der befragten Angehörigen, die für die Verwaltung des Budgets keinen finanziellen Ausgleich erhalten, gaben an, einen hohen Aufwand für die Verwaltung zu betreiben und damit teilweise überfordert zu sein. Die befragten Leistungserbringer betonen ebenfalls, dass eine gute Organisationsfähigkeit bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets erforderlich sei. Im Vergleich zur Sachleistung stelle das Persönliche Budget einen zeitlichen Mehraufwand dar.

Zudem ist nach Einschätzung der Leistungsberechtigten sowie der Leistungserbringer Wissen zu bestimmten rechtlichen Fragen erforderlich, zum Beispiel zur ordnungsgemäßen Anmeldung des Beschäftigungsverhältnisses der Angestellten im Arbeitgebermodell. Fehlende Expertise könne hier sonst zu Konflikten mit den Assistent*innen führen, wenn beispielsweise Arbeitszeitgesetze nicht eingehalten werden sollen. Einige Nutzer*innen entschieden sich für das Assistenzdienstleistungsmodell, um diese Verantwortung nicht tragen zu müssen.

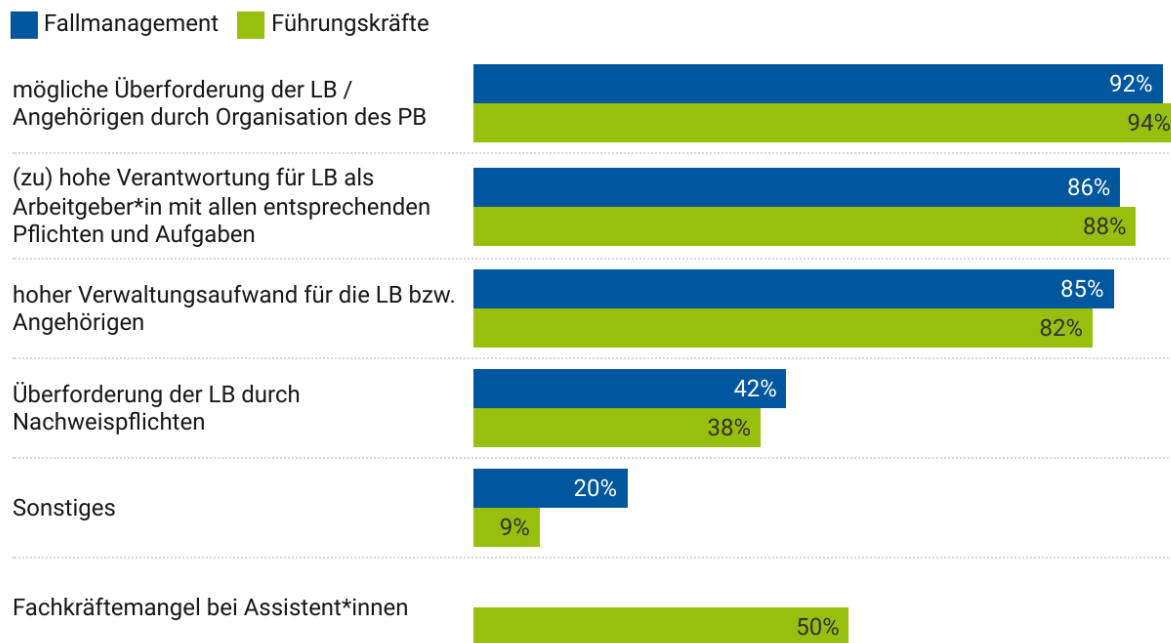
Ein Leistungserbringer äußerte zudem die Einschätzung, dass Träger, die mit Sachleistungen arbeiten, den Leistungsberechtigten das Persönliche Budget häufig nicht zutrauen würden. Oft würde die Meinung vorherrschen, dass das Persönliche Budget zu Überforderung und Frustration bei den Leistungsberechtigten führen würde.

4.2.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales

Aus Sicht der Mitarbeitenden des Dezernates ist das Persönliche Budget auch mit deutlichen Nachteilen für die Leistungsberechtigten verbunden. Als die drei wichtigsten Nachteile des Persönlichen Budgets für die Menschen mit Behinderung nennen sie eine

mögliche Überforderung durch die Verwaltung der Geldmittel, die (zu) hohe Verantwortung, die mit der Arbeitgeberrolle verbunden ist und der hohe Verwaltungsaufwand für die Leistungsberechtigten bzw. ihre Angehörigen. Wie Abbildung 5 zeigt, liegen die Einschätzungen der Fallmanager*innen und der Führungskräfte bei dieser Frage nah beieinander.

Abbildung 5: Nachteile des Persönlichen Budgets für Leistungsberechtigte aus Sicht der Verwaltung



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Organisation des Persönlichen Budgets birgt Gefahr der Überforderung

Fast alle befragten Fallmanager*innen (92 Prozent) und Führungskräfte (94 Prozent) gaben an, dass die Organisation des Persönlichen Budgets zu einer Überforderung der Leistungsberechtigten und deren Angehörigen führen könne. Auch eine Fachbereichsleitung gibt dies als Nachteil an. Als (zu) große Verantwortung empfinden 86 Prozent der Fallmanager*innen und 88 Prozent der Führungskräfte die Pflichten und Aufgaben, die auf die Leistungsberechtigten in ihrer Rolle als Arbeitgeber zukämen. Auch der hohe Verwaltungsaufwand für die Leistungsberechtigten bzw. deren Angehörigen wird ganz überwiegend als nachteiliger Aspekt für die Leistungsberechtigten empfunden (Fallmanager*innen: 85 Prozent, Führungskräfte: 82 Prozent). 42 Prozent der Fallmanager*innen und 38 Prozent der Führungskräfte glauben außerdem, dass die Nachweispflichten zur Mittelverwendung die Leistungsberechtigten überfordern könnten. Zudem nimmt die Hälfte der befragten Führungskräfte den Fachkräftemangel bei Assistent*innen als ein Problem wahr. Auch bei einem Interview mit einer Fachbereichsleitung wurde dies als nachteilig thematisiert.

Komplexität des Budgets führe zu hohen Erwartungen an Fallmanagement

Einige Fallmanager*innen nutzten die Möglichkeit, die Nachteile des persönlichen Budgets für die Zielgruppe der Leistungsberechtigten zu spezifizieren. Sechsmal wurde dabei der mögliche Missbrauch oder die Zweckentfremdung von Mitteln als Nachteil genannt.

Weitere wahrgenommene Nachteile, die vereinzelt als eigene Ergänzung in der Online-Befragung genannt wurden, waren eine „*permanente Überforderung*“ (3 Antworten) und geringere Zufriedenheit. Die Komplexität der Budgetverwaltung, insbesondere in der Arbeitgeberrolle, führt nach Angaben von drei Fallmanager*innen dazu, dass die Leistungsberechtigten vom LVR erwarten, deren Fragen zu arbeits-, steuerrechtlichen oder personalwirtschaftlichen Themen zu lösen. Eine*r der Befragten äußerte die Befürchtung, dass die Entscheidung zu Gunsten des Persönlichen Budgets durch Assistenzdienstleister beeinflusst werden könnte, mit der Folge, „*dass das Persönliche Budget vollständig an die Anbieter*“ gehe, ohne dass dabei die Leistungen transparent gemacht würden. Auch von den Fachbereichsleitungen wurde die Befürchtung geäußert, dass bedingt durch den hohen Organisationsaufwand im Persönlichen Budget und den Fachkräftemangel Leistungsberechtigte dazu gedrängt werden könnten, Angebote von Dienstleistern anzunehmen, die möglicherweise nicht zielführend (im Sinne der Zielvereinbarungen) sind, sondern lediglich dazu führen, dass Leistungsberechtigte ihr Budget zu großen Teilen an Leistungserbringer auszahlen.

Drei Führungskräfte haben die Möglichkeit genutzt, weitere Nachteile zu nennen, die aus ihrer Sicht mit dem Persönlichen Budget für die Leistungsberechtigten verbunden sind. Ein*e Mitarbeitende*r verweist auf das Risiko, dass Leistungsberechtigte Leistungen aus dem Persönlichen Budget bezahlen, die der Leistungsträger nicht anerkennt und es so zu Rückforderungen kommen kann. Außerdem werden Budgetassistenzen insgesamt kritisch betrachtet, da deren hohe Kosten zulasten der eigentlichen Unterstützungsleistung gehe (mehr dazu auf Seite 37):

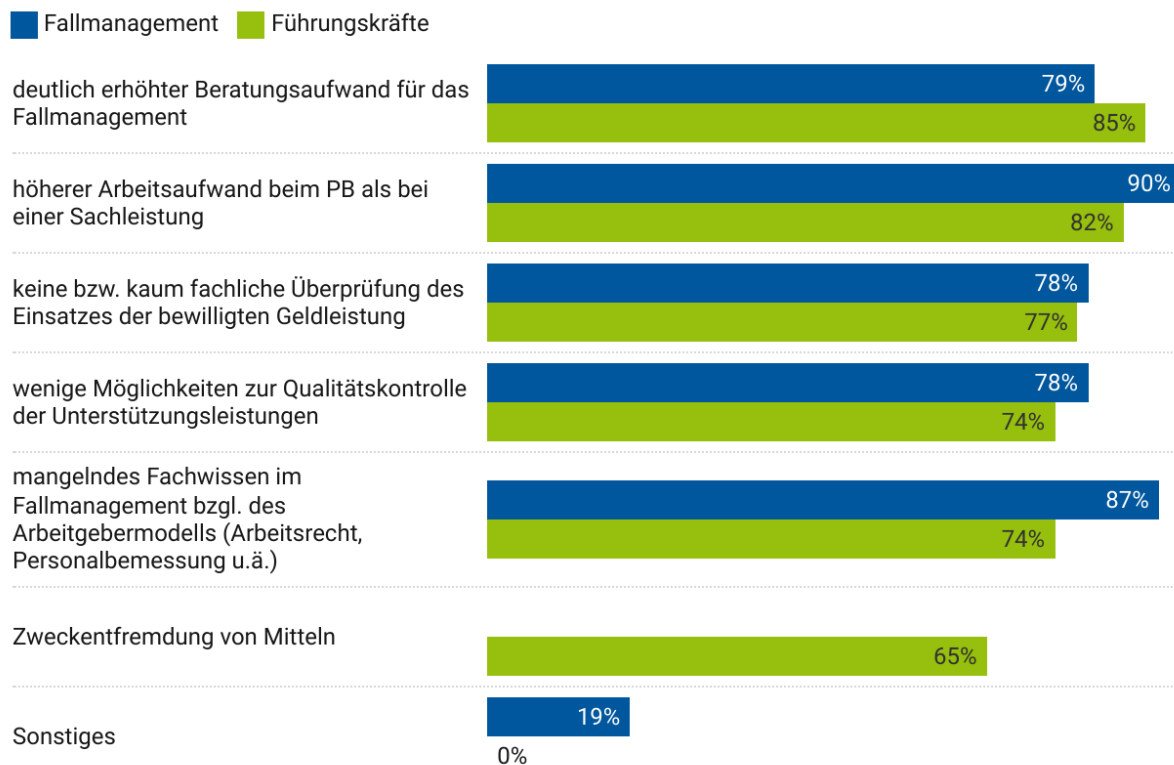
„Oftmals rechnen diese Dienste [Budgetassistenzen] hohe Summen für die Budgetverwaltung ab, die nicht refinanziert werden können. So schmälert sich das für die Betreuung zur Verfügung stehende Budget.“ (Führungskraft des Dezernat Soziales)

Ein*e Befragte*r empfindet die zeitintensivere Bearbeitung und die dadurch auch zu langen Bearbeitungszeiten sowie Unsicherheiten im Verfahrensablauf als weitere Nachteile für die Leistungsberechtigten.

Erhöhter Beratungs- und Arbeitsaufwand für das Fallmanagement

Wird statt nach den Nachteilen für die Leistungsberechtigten nach den Nachteilen für die Verwaltung gefragt, geht die Bilanz eindeutig ins Negative. Die befragten Fallmanager*innen und Führungskräfte des Fachbereichs 72/73 sehen insgesamt deutlich mehr Nachteile als Vorteile des Persönlichen Budgets für die eigene Arbeit in der Verwaltung. Fast 90 Prozent der befragten Fallmanager*innen sehen im höheren Arbeitsaufwand des Persönlichen Budgets im Vergleich zu einer Sachleistung einen Nachteil (Führungskräfte: 82 Prozent). Weitere 87 Prozent der Fallmanager*innen und 74 Prozent der Führungskräfte sehen fehlendes Fachwissen im Fallmanagement bzgl. des Arbeitgebermodells (Arbeitsrecht, Personalbemessung etc.) als kritisch an. Auch die wenigen Möglichkeiten zur fachlichen Überprüfung des Einsatzes der bewilligten Geldleistung sowie zur Qualitätskontrolle der Unterstützungsleistungen werden jeweils von etwa Dreiviertel der LVR-Mitarbeiter*innen als nachteilig wahrgenommen. Dies wird zudem von einer Fachbereichsleitung als kritisch angesehen. Der deutlich erhöhte Beratungsaufwand für das Fallmanagement wird von 79 Prozent der Fallmanager*innen und 85 Prozent der Führungskräfte als Nachteil wahrgenommen (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Nachteile des Persönlichen Budgets aus Sicht der Verwaltung



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

LVR-Mitarbeitende sehen hohes Missbrauchspotential beim Persönlichen Budget

Fast 20 Prozent der Fallmanager*innen nutzten die Möglichkeit, weitere Nachteile des Persönlichen Budgets als offene Antwortmöglichkeit zu nennen. Hier wird vor allem eine vermutete Missbrauchsgefahr des Persönlichen Budgets beschrieben:

„Missbrauch der Gelder gelingt leicht, da wir nicht prüfen“. (Fallmanager*in Dezernat Soziales)

Kritisiert wird ebenfalls, dass beim Persönlichen Budget deutlich weniger Nachweise erforderlich sind. 65 Prozent der Führungskräfte geben an, in der Möglichkeit der Zweckentfremdung von Mitteln einen Nachteil des Persönlichen Budgets zu sehen.

Jedoch gibt es auch explizit die gegenteilige Einschätzung, dass bisher (fast) keine negativen Erfahrungen in diesem Bereich gemacht wurden, sondern dass die Leistungsberechtigten das Geld in der Regel zweckgerecht einsetzen. Eine Fachbereichsleitung merkte an, dass stärkere Kontrollen rechtlich nicht möglich seien und man deshalb auf die Mitwirkung der Leistungsberechtigten angewiesen ist. Daher solle man die Budgetnutzer*innen dafür sensibilisieren, ihren Mitwirkungspflichten sowie ihren Kontrollpflichten gegenüber Leistungserbringern nachzukommen.

Mehrere Nutzer*innen und Angehörige betonen hingegen, dass sie (bzw. ihre Angehörigen) auf die Leistungen, die sie als Persönliches Budget erhalten, angewiesen sind. Sie wünschen sich mehr Vertrauen, dass sie das Geld in ihrem eigenen Sinne zweckgerecht einsetzen.

„Wir machen das hier nicht zum Spaß und ein bisschen mehr Vertrauen wäre schön.“ (Herr L., Vater einer Frau mit einer geistigen Behinderung)

Weitere Herausforderungen des Persönlichen Budgets

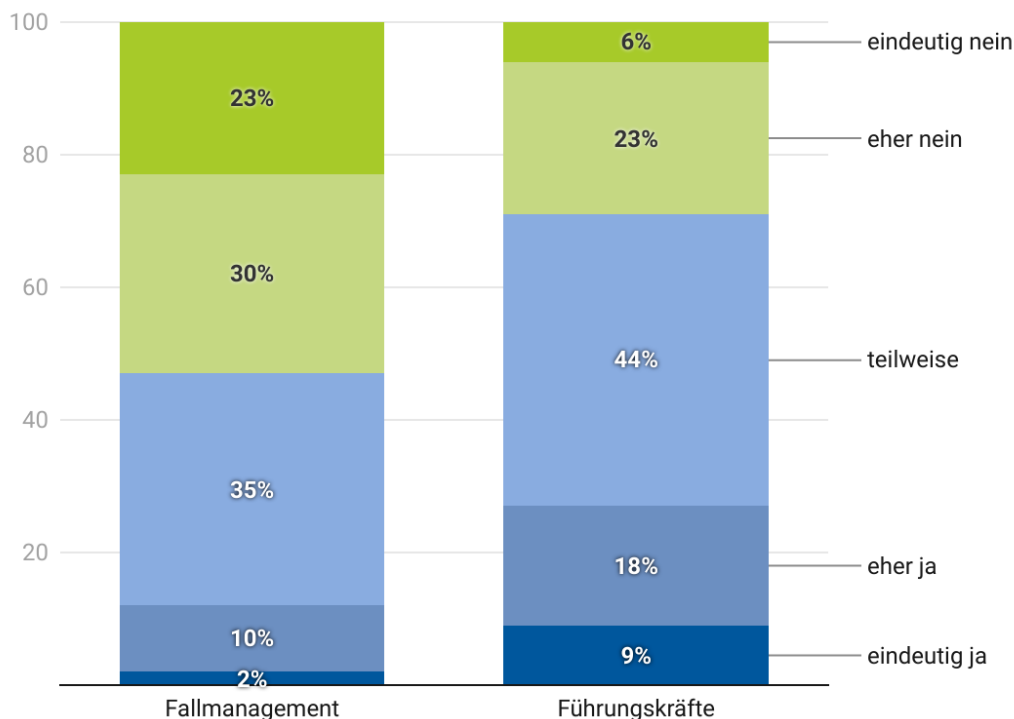
Ein*e befragte* Fallmanager*in sieht einen Nachteil darin, dass es keine einheitlichen Regeln in der Bearbeitung des Persönlichen Budgets gebe. Ein weiterer Nachteil sei, dass aufwändige AKF-Fälle (Leistungsberechtigte mit komplexem Unterstützungsbedarf im ambulanten Setting) nicht angemessen bei der Stellenbemessung berücksichtigt würden. Weitere Mitarbeitende bemängeln an dieser Stelle fehlende Schulungen. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Regionalabteilungen und der Abteilung 74.10 (Hilfe zur Pflege) bei trägerübergreifenden Budgets wird vereinzelt als schwierig beschrieben. Zusätzlich wird in Frage gestellt, warum in den Regionalabteilungen – anders als in 74.10 – die Bearbeitung der Fälle alleine beim Fallmanagement liege und nicht zwischen Sachbearbeitung und Fallmanagement aufgeteilt werde.

Negative Bilanz beim Persönlichen Budget aus Sicht der Verwaltung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der überwiegende Teil der Fallmanager*innen im Persönlichen Budget mehr Nachteile als Vorteile sieht (Abbildung 7). 12 Prozent finden, die Vorteile überwiegen die Nachteile. „Teils/teils“ und „überwiegend nein“ antworteten 35 Prozent bzw. 30 Prozent der befragten LVR-Mitarbeiter*innen. Dass die Vorteile des Persönlichen Budgets die Nachteile eindeutig nicht überwiegen, meinen immerhin 23 Prozent.

Die Führungskräfte bewerten das Persönliche Budget insgesamt etwas positiver als die Fallmanager*innen. Die meisten von ihnen (44 Prozent) antworten hier mit „teils/teils“. Für 27 Prozent überwiegt der Teilhabe-Mehrwert die Nachteile. Für 29 Prozent überwiegen jedoch allerdings eher oder eindeutig die Nachteile des Persönlichen Budgets, sodass fast jede*r Dritte das Persönliche Budget (eher) negativ bewertet.

Abbildung 7: Überwiegt der Teilhabe-Mehrwert des Persönlichen Budgets die Nachteile, die mit dem Persönlichen Budget für die Verwaltung einhergehen (können)?



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Einstellung zum Persönlichen Budget im eigenen Team

Die Führungskräfte wurden zudem um die Einschätzung der Einstellung zum Persönlichen Budget im eigenen Team / in der eigenen Abteilung gebeten. Diese wird insgesamt als negativer wahrgenommen als die eigene Einstellung zum Persönlichen Budget. 53 Prozent antworten hier mit „teils/teils“. 15 Prozent schätzen es so ein, dass in ihrem Team/ in ihrer Abteilung die Einstellung überwiege, dass der Teilhabe-Mehrwert des Persönlichen Budgets die Nachteile eher überwiegt. Keine*r der befragten Führungskräfte denkt, dass in ihrem Team/ in ihrer Abteilung die Einstellung verbreitet sei, dass die Vorteile des Persönlichen Budgets die Nachteile eindeutig überwiegen. Fast ein Drittel sind der Meinung, dass in ihrem Team / in ihrer Abteilung das Bild vorherrsche, dass die Nachteile eher überwiegen (24 Prozent) oder eindeutig überwiegen (9 Prozent).

4.2.3 Expert*innen in Beratungsstellen

Hoher Organisationsaufwand birgt Exklusionsgefahr für Leistungsberechtigte

Der größte Nachteil aus Sicht der Expert*innen von Beratungsstellen liegt darin, dass das Persönliche Budget als Leistungsform an sich kompliziert und die Beantragung und Organisation nicht niedrigschwellig genug sei. Damit würde einhergehen, dass es viele der potentiellen Nutzer*innen ausschließt, weil diese nicht in der Lage seien, das Persönliche Budget selbstständig zu verwalten.

„Das Persönliche Budget wird meistens in Anspruch genommen, wenn sie geistig nicht so stark eingeschränkt sind. Also wenn die Klienten eine ausgeprägte Beeinträchtigung haben, dann machen sie das nicht.“ (Beratungsstelle KoKoBe)

Herausforderungen bei Menschen mit psychischen und Sucht-Erkrankungen

Auch für Menschen mit psychischen Behinderungen oder Suchterkrankungen könne das Budget durchaus eine Herausforderung bedeuten, so die Berater*innen. Menschen, die Schwierigkeiten im Umgang mit Geld haben, könnten überfordert sein. Eine der befragten Expertinnen aus den Beratungsstellen der SPZ merkte an, dass ihre Klient*innen mit einer psychischen Behinderung, die häufig verschuldet waren oder sind, mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets überfordert werden könnten. Das Persönliche Budget könnte ein Trigger sein, Ängste aktivieren oder im schlimmsten Fall dazu beitragen, in alte Verhaltensmuster zurück zu fallen. Eine weitere Beraterin beschrieb, dass der Selbstbestimmungs-Gedanke in den Hintergrund rücke, sobald die Leistungsberechtigten merken würden, wie viel Arbeit hinter dem Persönlichen Budget stecke. Für Menschen mit Suchterkrankung könne das Persönliche Budget darüber hinaus eine Herausforderung im Hinblick auf die eigene Sucht darstellen:

„...wo ich auch beraten habe, wo dann jemand mit einer Suchterkrankung mir gesagt hat: `Das ist ja alles schön und gut, aber ich kenne mich, wenn ich das Geld habe, dann könnte ich das auch für Suchtmittel nutzen`. Ja, der war sehr reflektiert, (..), der hat dann auch seinen eigenen Schutz aufgebaut und gesagt, lass mich ja damit in Frieden, das ist für mich eine Gefahr, auch wieder rückfällig oder so zu werden.“ (Beratungsstelle SPZ)

Als Nachteil empfinden die Expert*innen der Beratungsstellen neben der Komplexität des Persönlichen Budgets auch die langen Bearbeitungszeiten. Wenn Menschen die Beratung aufsuchen, bräuchten diese häufig konkrete und schnelle Hilfe (siehe S. 31).

Zudem sei die Qualität der eingekauften Leistungen teilweise nicht gut, wenn zum Beispiel eine Person mit psychischer Erkrankung von einer nicht dafür geschulten Assistentkraft begleitet werde.

Besondere Herausforderungen für Leistungsberechtigte in ländlichen Regionen

Vor allem in ländlicheren Regionen sei ein weiteres Problem, dass es zu wenige Leistungserbringer gebe, die Leistungen zum Persönlichen Budget anbieten. Die Berater*innen vermuteten als Ursache für diese ablehnende Haltung der Leistungserbringer, dass sich – gerade Teilbudgets – für die Leistungserbringer finanziell nicht lohnen und bspw. Assistenzen für Freizeitbegleitung kaum angeboten würden:

„Die sagen dann, ich würde das gerne mit dem Persönlichen Budget machen und meine Eltern helfen mir auch, aber letztlich finden die den Platz nicht. Die Anbieter wollen das nicht.“
(Beratungsstelle KoKoBe)

Neben dieser mitunter ablehnenden Haltung der Leistungserbringer sei es zusätzlich auch so, dass es die Versorgungslage auf dem Land erschwere, Assistentkräfte zu finden:

„...also bei den Menschen, wo ich jetzt wirklich konkret die Antragsberatung mit begleitet habe, war es wirklich auch schwierig am Ende, (...) überhaupt eine Assistentkraft zu kriegen. Hier gibt es keine Assistenzdienste, über die ich vielleicht auf irgendeinen Pool von Leuten zurückgreifen kann (...). Hier ist wirklich, ich mache irgendwie selber in der Zeitung eine Anzeige oder so und hoffe, dass irgendwer zufällig hier gerade rumläuft, der genau da irgendwie reinpasst und das (...) erschwert die Sache eben auch nochmal, glaube ich, dass die Leute schon einfach auch Angst davor haben, dass sie hier die Strukturen gar nicht so finden.“ (Beratungsstelle EUTB)

4.3 Informationen über das Persönliche Budget

4.3.1 Leistungsberechtigte und Angehörige

Informelle Netzwerke spielen wichtige Rolle bei der Informationsvermittlung

Die in der Erhebung befragten Leistungsberechtigten geben fast alle an, nicht durch den LVR auf die Möglichkeit eines Persönlichen Budgets als Leistungsform aufmerksam gemacht worden zu sein. Vielmehr sind es informelle Netzwerke (andere leistungsberechtigte Personen oder deren Angehörige, Engagement in Vereinen oder berufliche Berührung mit dem Thema), Beratungsstellen wie die EUTB oder Dienstleister (z.B. BeWo-Anbieter), die eine wichtige Rolle bei der „Erstinformation“ der Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets spielen.

Die interviewten Angehörigen haben ebenfalls durch informelle Netzwerke vom Persönlichen Budget erfahren. Eine Angehörige gibt an, erst nach eigener Anfrage Informationen von Beratungsstellen oder Trägern bekommen zu haben.

„In Erfahrung gebracht haben wir diese Möglichkeit (...) weder von der Schule noch von allen anderen, die mit X in irgendeiner Form zu tun haben, sondern natürlich von einer anderen Mutter. Ich sage deswegen „natürlich“, weil das Standard ist, dass wir alle Informationen erstmal von irgendwelchen (Leuten) aus dem informellen Netzwerk bekommen.“ (Frau G., Mutter eines Sohnes mit einer geistigen Behinderung)

Fünf Leistungsberechtigte gaben an, das Internet zu nutzen, um sich tiefere Informationen über das Persönliche Budget zu beschaffen. Ein kleiner Teil der Budgetnutzer*innen wiederum hat Beratungsstellen wie KoKoBe oder EUTB in Anspruch genommen, um sich tiefer über das Persönliche Budget zu informieren und Unterstützung beim Beantragungsverfahren zu erhalten (vgl. Kapitel 4.4). Mit diesen hätten sie überwiegend gute Erfahrungen gemacht. Ein Leistungserbringer beobachtete, dass es mehr Anfragen zum Persönlichen Budget gibt, seit die EUTB dahingehend informieren und beraten würden.

Eine weitere Möglichkeit zur Information bieten die Leistungserbringer. Die befragten Leistungserbringer bieten kostenfreie Beratungen für potentielle Nutzer*innen an. Wenn sich jemand für ein Persönliches Budget entscheidet, werde die Person bei der Antragstellung und Bedarfsermittlung unterstützt. Grundsätzlich erfolge die Information jedoch neutral, ohne den Beratungssuchenden in Richtung Persönliches Budget oder in Richtung Sachleistung zu lenken.

„Wir beraten erstmal unabhängig davon, ob es ein Kunde wird oder nicht. Wir beraten in beide Richtungen. Wenn ich ein Erstgespräch mache, dann berate ich auch zum Persönlichen Budget und erkläre die Vorteile und Nachteile dazu. Es ist mir egal, was gewählt wird.“ (Mitarbeiter eines Leistungserbringers)

Leistungsberechtigte wünschen sich mehr Information und Beratung vom LVR

Das Dezernat Soziales nutzt als Leistungsträger der Eingliederungshilfe verschiedene Wege, um über das Persönliche Budget zu informieren. In Bezug auf die allgemeine Öffentlichkeit werden die Online-Präsenzen des Dezernates Soziales bzw. des LVR-Beratungskompasses, Flyer, Broschüren, Newsletter und ähnliche Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Um jedoch gezielt die Information von (potenziellen) Leistungsberechtigten sicherzustellen, gibt es die Verpflichtung, im Rahmen der Bedarfsermittlung auf die Möglichkeit der Leistungsform des Persönlichen Budgets hinzuweisen. Da die Bedarfsermittlung jedoch überwiegend durch die Leistungserbringer erfolgt, kann der LVR nicht sicherstellen, ob und wie ausführlich diese Informationsweitergabe erfolgt. Bei Menschen, die bereits im Leistungsbezug sind und ihre*n Fallmanager*in kennen, können Anfragen und Beratungsanliegen durch den Kontakt zu Mitarbeitenden des Dezernats geklärt werden. Neu hinzugekommen ist zudem die Beratung vor Ort: in allen Mitgliedskörperschaften des LVR bietet das Dezernat Soziales Beratung für Menschen mit Behinderung nach individueller Terminabsprache an.

Die Interviews der Leistungsberechtigten zeigen, dass zwar ein kleiner Teil der befragten Leistungsberechtigten sich gut durch das Dezernat Soziales informiert fühlt, ein deutlich größerer Anteil jedoch die bereitgestellten Informationen als nicht ausreichend empfindet. Sie bemängeln beispielsweise, dass sie benötigte Informationen zu Einsatzmöglichkeiten des Persönlichen Budgets erst spät im Beantragungsprozess oder gar nicht erhalten hätten. Leistungsberechtigte äußerten den Wunsch, dass die Möglichkeit des Persönlichen Budgets im Antrag auf Eingliederungshilfe bereits hervorgehoben wird. Darüber hinaus manifestierte sich im Verlauf der Befragungen das Bild, dass viele Budgetnehmer*innen keine umfassenden Kenntnisse über das Persönliche Budget haben, sondern immer nur über die individuell bei ihnen selber vorkommende Konstellation. Folglich konnten mehrere Budgetnutzer*innen nicht einschätzen, ob sie alle für ihren Einzelfall relevanten Informationen zum Persönlichen Budget erhalten haben oder nicht:

„...wenn es da noch mehr Möglichkeiten gibt, wäre es gut, wenn wir das mal wissen würden. Ich meine, ich war bis jetzt immer zufrieden mit diesem Modell, aber mir war nicht klar, dass es da noch mehr gibt?“ (Frau K, 41 Jahre, körperliche Behinderung)

Dabei wünschen sich die Nutzer*innen sowohl mehr allgemeine Informationen zum Persönlichen Budget und dem Unterschied zur Sachleistung sowie eine ausführliche Beratung durch das Dezernat Soziales als auch Vertiefendes zu konkreten Einzelfragen (zum Beispiel zu den Vor- und Nachteilen von Arbeitgebermodell und Assistenzdienstleistermodell oder der Möglichkeit eines Teilbudgets). Knapp die Hälfte der befragten Leistungsberechtigten konnten auf Nachfrage nicht mitteilen, ob sie das Persönliche Budget im Arbeitgeber- oder Assistenzdienstleistungsmodell nutzen. Auch zu arbeitgeberrechtlichen Fragen oder zu spezifischen Themen wie der Erhöhung des Mindestlohns bei Mini-Jobs wünschen sich befragte Leistungsberechtigte mehr Informationen durch den LVR. Ein Leistungsberechtigter äußerte, dass der LVR als eine *"sehr mächtige Stelle"* wahrgenommen werde und die Hemmschwelle hoch sei, dort bei der Behörde nach Informationen zu fragen:

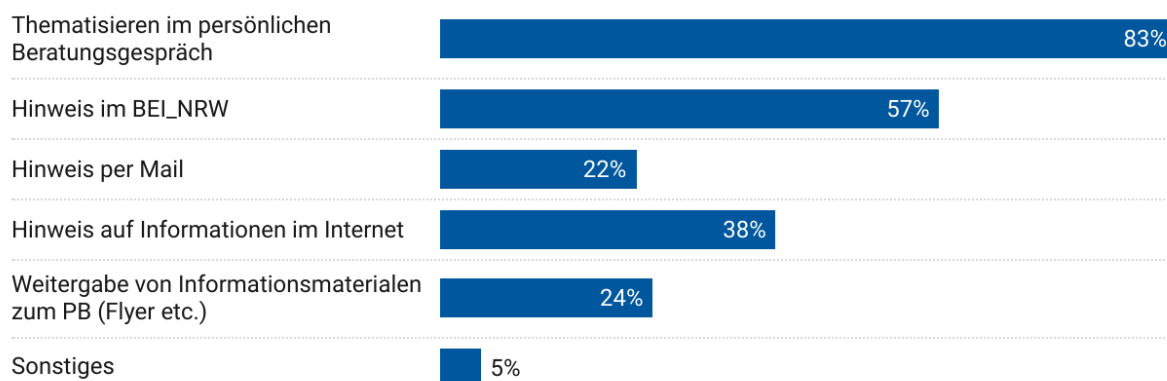
„Viele haben Sorge (...) den ersten Schritt zu gehen, weil der LVR gefühlt eine sehr mächtige Stelle ist, bei der die Personen Angst haben, dass sie komplett durchgeröntgt werden, was sie alles besitzen, um so etwas zu erhalten. Ich glaube, dass viele da eine große Barriere sehen.“ (Herr U., 44 Jahre alt, körperliche Behinderung)

Einige der Leistungsberechtigten vertraten die Einschätzung, dass die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets vielen Personen mit Behinderungen aus ihrem Umfeld nicht oder kaum bekannt seien. Sie wünschten sich, dass das Persönliche Budget bekannter wird und mehr Öffentlichkeitsarbeit für das Persönliche Budget betrieben wird. Veranstaltungen wie der Tag der Begegnung könnten für die Information zum Persönlichen Budget genutzt werden.

4.3.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales

In der Online-Befragung konnten die Fallmanager*innen angeben, auf welchen Wegen sie die Leistungsberechtigten typischerweise über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets informieren (Abbildung 8). Hierbei waren Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 8: Wie informiert das Fallmanagement typischerweise die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets?



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Danach informieren 83 Prozent der Fallmanager*innen die Leistungsberechtigten in persönlichen Beratungsgesprächen vor Ort oder per Telefon. 57 Prozent geben an, die Leistungsberechtigten über den Hinweis im BEI_NRW über die Möglichkeit des Persönlichen Budgets zu informieren. Vier von zehn (38 Prozent) verweisen auf Online-Informationen. Ein Viertel (24 Prozent) gibt Informationsmaterialien zum Persönlichen Budget an die Leistungsberechtigten weiter und 22 Prozent informieren per Mail. Die 5 Prozent „Sonstiges“ fügten noch den Verweis auf Beratungsstellen und Leistungsanbieter hinzu.

Dieses Ergebnis zeigt, dass die LVR-Fallmanager*innen verschiedene Wege nutzen, um die Leistungsberechtigten über das Persönliche Budget zu informieren. Jedoch weisen die Interviews mit den Nutzer*innen darauf hin, dass diese Informationen für die Leistungsberechtigten vielfach nicht ausreichend sind und Fragen offen bleiben. Trotz des hohen Anteils von 83 Prozent der Fallmanager*innen, die angeben, persönliche Beratungsgespräche zu führen, äußern die Nutzer*innen überwiegend den Wunsch nach intensiveren persönlichen Kontakten, bspw. durch Hausbesuche.

Interne Kommunikationsstrukturen werden überwiegend angenommen

Die Kommunikation und Behandlung von Problemen mit dem Persönlichen Budget wird innerhalb der Abteilungen und Teams in den Fachbereichen 72 und 73 auf verschiedenen Wegen thematisiert. Annähernd alle befragten Führungskräfte äußerten, dass das Persönliche Budget und damit verbundene Umsetzungsprobleme im Einzelfall im Rahmen von Besprechungen zwischen Mitarbeitenden und Führungskraft angesprochen würden. 92 Prozent kreuzten an, dass Besprechungen der Mitarbeitenden untereinander zu diesem Thema stattfinden. Weitere häufige Orte / Kanäle der Kommunikation über das Persönliche Budget in den Fachbereichen 72/73 sind Teamrunden (79 Prozent), Austausch per Mail, Team-Ordner etc. (65 Prozent) und Fortbildungen (59 Prozent).

Es gibt mehrere verwaltungsinterne Dokumente, die der Orientierung des Fallmanagements und der Arbeitserleichterung dienen. Die folgenden Dokumente zur Arbeitsunterstützung haben bei den Mitarbeitenden einen hohen Bekanntheitsgrad; 81 bis 88 Prozent der Fallmanager*innen gaben an, sie zu kennen:

- Handreichung Bearbeitung und Berechnung von Arbeitgebermodellen im Dezernat 7 (Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege)
- Handreichung Bearbeitung von Trägerübergreifenden Budgets im Dezernat 7 (Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege)
- Musterkalkulation zum Arbeitgebermodell
- Musterzielvereinbarung des Dezernats.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mehr als jede*r zehnte Fallmanager*in diese Arbeitshilfen nicht kennt. Die Berechnungstabelle für AKF-Fälle ist sogar nur knapp jeder*m zweiten Fallmanager*in bekannt.

Mehrheit der Fallmanager*innen fühlt sich nicht ausreichend informiert

Insgesamt betrachtet wird deutlich, dass sich die Mehrheit der Fallmanager*innen nicht ausreichend informiert fühlt über die zur Bearbeitung eines Persönlichen Budgets nötigen Arbeitsschritte. Etwa 33 Prozent verneinten die Frage klar, ob sie sich ausreichend informiert fühlten. 28 Prozent antworteten mit „eher nein“. Ungefähr ebenso viele, 31 Prozent, fühlten sich nur teilweise ausreichend informiert. Der Anteil der befragten

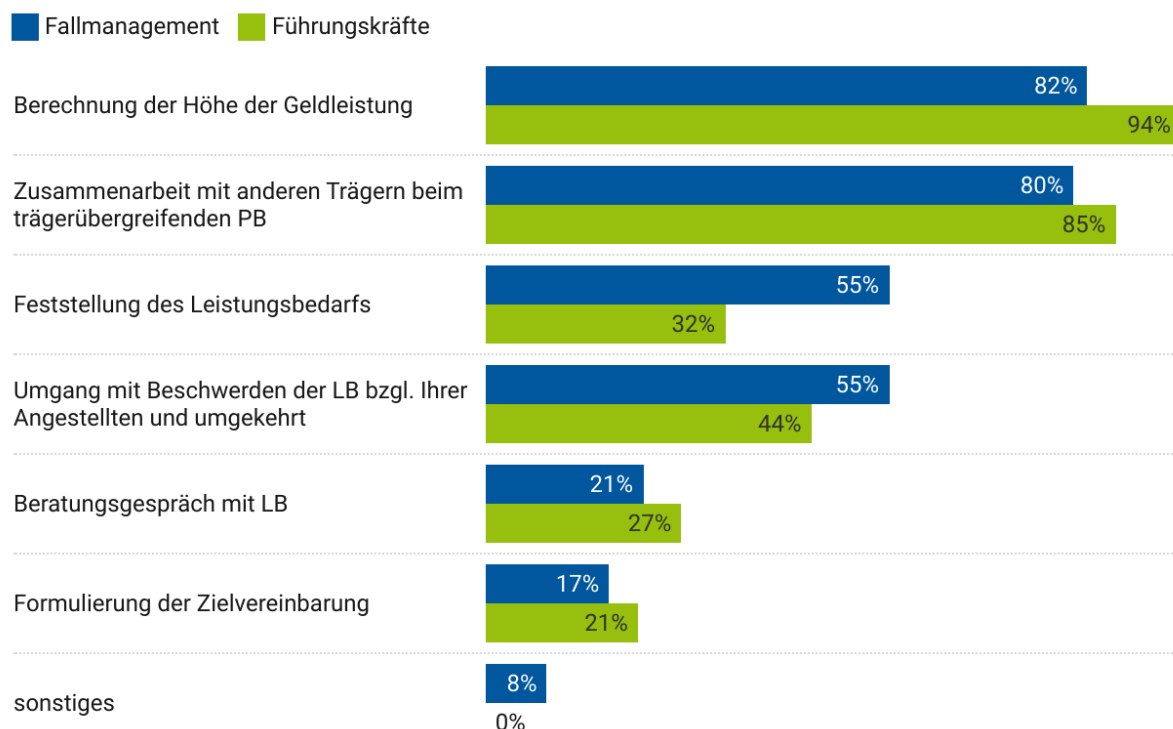
Fallmanager*innen, die sich eher ausreichend informiert fühlen, liegt nur bei knapp 8 Prozent und keine*r der Befragten kreuzte an, sich insgesamt eindeutig ausreichend informiert zu fühlen.

Zudem wurden die Führungskräfte um eine Einschätzung gebeten, wie gut ihre Mitarbeitenden über die zur Bearbeitung eines Persönlichen Budgets nötigen Arbeitsschritte informiert sind. Hier ist die Einschätzung etwas positiver als im Fallmanagement selbst. Aber auch bei den Führungskräften halten lediglich drei Prozent die eigenen Mitarbeitenden für sehr gut informiert. Vier von zehn Führungskräften schätzen sie als „eher gut informiert“ ein (41 Prozent), knapp die Hälfte antwortet mit „teils/teils“ (47 Prozent). 9 Prozent schätzen den Informationsstand ihrer Mitarbeitenden als eher schlecht ein, niemand als sehr schlecht.

Schwierigkeiten bei der Bearbeitung des Persönlichen Budgets

Ein großer Teil der Fallmanager*innen empfindet bestimmte Aspekte im Bearbeitungsprozess als (teilweise) schwierig (vertiefte Darstellung im Kapitel 4.4 Beantragungsverfahren). Schwierigkeiten macht insbesondere die Berechnung der Höhe der Geldleistung. Dementsprechend wünschen sich acht von zehn Fallmanager*innen (82 Prozent) weitere Informationen zur Berechnung der Höhe des Budgets - bei den Führungskräften sind es sogar 94 Prozent. Knapp 80 Prozent der Fallmanager*innen und 85 Prozent der Führungskräfte haben bei der Zusammenarbeit mit anderen Trägern beim trägerübergreifenden Persönlichen Budget einen Informationsbedarf. Jeweils etwa die Hälfte der Fallmanager*innen wünscht sich mehr Informationen zur Feststellung des Leistungsbedarfs und zum Umgang mit Beschwerden der Leistungsberechtigten bzgl. ihrer Angestellten und umgekehrt. Bei den Führungskräften fallen die Anteile etwas niedriger aus (Abbildung 9).

Abbildung 9: Zu welchen Themen Informationen gewünscht werden:



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

4.3.3 Expert*innen in Beratungsstellen

Die Befragung der Expert*innen aus den Beratungsstellen ergibt viele gleichlautende Antworten und Einschätzungen wie bei der Befragung der Leistungsberechtigten und Angehörigen: Es ist für Betroffene schwierig, (ausreichende und passgenaue) Informationen über das Persönliche Budget zu erhalten und Beratungsstellen spielen eine wichtige Rolle bei der Weitergabe von Informationen sowie bei der Antragsunterstützung. Gleichzeitig stoßen die Beratungsstellen nach eigener Aussage gerade bei der Beratung über das Persönliche Budget oft an Grenzen, da ihr eigener Kenntnisstand teilweise nicht ausreichend sei. Dabei stellen auch die Beratungsstellen EUTB, KSL, SPZ und KoKoBe teilweise Unterschiede fest, was das Informationslage ihrer Klientel betrifft.

Beratung führt selten zu Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets

Die befragten Berater*innen der Beratungsstellen KSL und teilweise die der EUTB gaben an, dass das Thema Persönliches Budget häufig bei Beratungen zur Sprache kommt bzw. auch von den Beratungssuchenden selbst angesprochen wird. Bei den übrigen Beratungsstellen macht das Persönliche Budget den Aussagen der Interviewten zur Folge nur einen sehr kleinen Anteil an den Beratungen aus. Zum einen werde das Thema von den Leistungsberechtigten selten nachgefragt, weil sie keine Kenntnisse darüber hätten. Zum anderen sei die Resonanz der Leistungsberechtigten darauf eher zurückhaltend, selbst wenn die Beratungsstellen auf das Persönliche Budget hinweisen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Beratungssuchenden zum Zeitpunkt des Beratungsgesprächs häufig schnelle Hilfe benötigten und nicht die Kapazitäten hätten, sich mit einer ihnen unbekanntem Leistungsform auseinanderzusetzen, die dann auch noch eine lange Bearbeitungszeit mit sich bringe und viel eigene Organisation erfordere. Die Sachleistung stelle für die meisten Beratungssuchenden den niederschwelligeren Weg dar. Grundsätzlich gaben alle befragten Beratungsstellen an, an geeigneter Stelle (zum Beispiel bei Aufnahmegesprächen oder Beratungen über den BEI_NRW) auf das Persönliche Budget hinzuweisen. Alle befragten Beratungsstellen gaben an, dass es nur in seltenen Fällen nach Beratungen auch zu einer Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets kommt.

Unsicherheiten beim LVR wirkt sich negativ auf Inanspruchnahme aus

Mit Blick auf den Leistungsträger LVR erklärten einige der Berater*innen, dass sie den Eindruck hätten, bei den LVR-Mitarbeitenden gebe es selber eine große Unsicherheit im Umgang mit dem Persönlichen Budget, was sich auch auf die Leistungsberechtigten übertrage und dazu führe, dass Anträge nicht gestellt würden. Bezogen auf die vom Dezernat 7 bereitgestellten Informationsmaterialien kritisierten einige Berater*innen, dass Service-Materialien zu spezifischen wiederkehrenden Fragestellungen fehlten, wie bspw. ein Musterarbeitsvertrag oder eine regionalisierte Liste mit Dienstleistern, die Leistungen im Rahmen des Persönlichen Budgets anbieten.

4.4 Beantragungsverfahren des Persönlichen Budgets

Ein wichtiger Untersuchungsgegenstand der Befragung ist die Frage, wie die verschiedenen Zielgruppen die Beantragungs- und Bearbeitungsabläufe rund um das Persönliche Budget wahrnehmen und bewerten.

4.4.1 Leistungsberechtigte und Angehörige

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die befragten leistungsberechtigten Personen von sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit der Beantragung des Persönlichen Budgets berichteten. Niemand hatte durchgängig schlechte oder gute Erfahrungen gemacht.

Ein Großteil der befragten Leistungsberechtigten empfindet die Beantragung des Persönlichen Budgets jedoch als zu lang, intransparent und zu kompliziert. Dieser Eindruck wird auch von den befragten Leistungserbringern bestätigt.

Leistungsberechtigte wünschen sich vereinfachte (Folge-)Beantragungen

Konkrete Kritik gibt es insbesondere beim Aspekt der erneut einzureichenden Belege bei Folgebewilligungen. Insbesondere Menschen mit körperlichen Behinderungen äußerten wiederholt Unverständnis darüber, turnusmäßig ihre wesentliche Behinderung nachweisen zu müssen:

„Eine Feststellung, ob der Mann nicht doch übers Wasser gehen kann, muss meiner Ansicht nach nicht jährlich erfolgen.“ (Herr T., 60 Jahre, körperliche Behinderung)

„Dann wollte der Landschaftsverband von mir ärztliche Unterlagen, aus denen wesentliche Diagnosen hervorgehen. (...) da fällt mir dann die Kinnlade runter. (...) ich renn doch nicht dauernd zum Arzt und lass mir neue Diagnosen stellen. Das sind immer die gleichen.“ (Frau M.-E., 62 Jahre alt, körperliche Behinderung)

Hier wünschten sich mehrere Budgetnutzer*innen eine vereinfachte oder formlosere Form der Neu-Beantragung, die insbesondere auf den Nachweis von langfristig unveränderlichen Merkmalen wie Diagnosen körperlicher oder kognitiver Behinderung verzichtet. Insgesamt lässt sich festhalten, dass viele Nutzer*innen sich wünschen, dass die Beantragung für ein Persönliches Budget barriereärmer und „einsteiger-freundlicher“ abläuft, etwa durch das Zur-Verfügung-Stellen von Servicematerialien wie bspw. Muster-Kostenkalkulationen zur Orientierung. Eine Leistungsberechtigte regte an, dass das Dezernat Soziales rechtzeitig vor Ablauf des Bewilligungszeitraums eine Erinnerung an die Folgebeantragung verschicken könnte. Eine Versendung dieser Erinnerungen an die regelmäßige Überprüfung des Bedarfs ist dezernatsintern in Vorbereitung. Vor allem über das wiederholte Ausfüllen des Bedarfsermittlungsinstrument NRW (BEI_NRW) äußerten viele der befragten Nutzer*innen, ebenso die befragten Leistungserbringer, Unverständnis.

„Ich finde das so kompliziert, die ganzen Fragen des BEIs zu beantworten. Warum kann man nicht einfach sagen: Hier ist ein formloser Antrag oder es hat sich nichts verändert und mein Wunsch ist es, dass das Persönliche Budget weiterlaufen kann.“ (Frau K., 41 Jahre, körperliche Behinderung)

Hier wünschte sich die Zielgruppe der Leistungsberechtigten eine verschlankte Form für die Folgebeantragungen, ohne die „Persönliche Sicht“ oder die Ziele jedes Mal neu zu formulieren – insofern sich an der eigenen Situation nichts verändert hat. Deutlich wird, dass den Leistungsberechtigten hier nicht bewusst ist, welche gesetzlichen Regelungen es hier für den LVR gibt in Bezug auf die Verfahren zur Bedarfsermittlung und Gesamtplanung.

Auch die Bewilligungszeiträume von üblicherweise ein bis zwei Jahren werden von einigen Interviewpartner*innen als zu kurz eingestuft, da sich in diesem Zeitraum nicht viel ändere und weil der Antrag auf Weiterbewilligung erneut aufwändig ist und als langwierig wahrgenommen wird.

Die Angehörigen der Budgetnehmenden haben eine ähnliche Einschätzung wie die Nutzer*innen selbst:

„Was mich also auch immer ärgert, ist, dass wir also jedes Jahr wieder einen neuen Antrag stellen müssen, das ist überhaupt so ein erheblicher Nachteil, dass man immer wieder einen neuen Hilfeplan erstellen muss, obwohl sich in einem gewissen Alter, so wie bei ihm, relativ wenig verändert. Und dann müssen wieder neue Ziele und neue Förderschwerpunkte formuliert werden“ (Mutter eines Budgetnutzers mit einer geistigen Behinderung)

Erfahrungen der Leistungsberechtigten mit Fallmanagement

Unterschiedlich äußerten sich Leistungsberechtigte und Angehörige in Bezug auf den Kontakt zum LVR bzw. zur Unterstützung durch das Fallmanagement. Während etwa die Hälfte der Budgetnehmer*innen sich positiv über das Rückmeldeverhalten und das zwischenmenschliche Verhältnis zu ihren zuständigen Fallmanager*innen bzw. deren Unterstützung äußerten, kam von einigen auch Kritik. Zu unterscheiden ist an dieser Stelle zwischen der Beantragung von komplexen trägerübergreifenden Budgets (zumeist von Menschen mit körperlichen Behinderungen im Arbeitgebermodell) und Budgets zur Realisierung sozialer Teilhabe (z.B. Leistungen zur Freizeitgestaltung). Vor allem jene, die ein trägerübergreifendes Budget in Anspruch genommen haben, berichteten von langen Bearbeitungsdauern, unsicheren Bewilligungsbescheiden (auf Vorbehalt) und vor allem dem Gefühl, dass ihre Ansprechpartner*innen beim LVR mit der Bearbeitung selber auch überfordert bzw. unwissend seien. Einige befragte Budgetnutzer*innen haben den Eindruck, dass die Zuständigkeiten der Fallmanager*innen (zu) häufig wechselten und kritisieren dies:

„Die Fallmanager bleiben viel zu kurz in einer Abteilung und dann sitzt da wieder jemand Neues, der sich in so einem komplexen Fall nicht auskennt, der muss sich neu einarbeiten. (...) Aber wenn das Verhandeln für eine Zielvereinbarung 18 Monate dauert, ist das Budget in dieser Phase in der Schwebe. Und das ist einfach ein Riesenproblem.“ (Herr T., 60 Jahre, körperliche Behinderung)

Leistungsberechtigte wünschen sich engeren Kontakt mit Fallmanagement

Viele Leistungsberechtigte bringen in den Interviews zum Ausdruck, dass sie sich einen engeren und persönlicheren Kontakt zum Fallmanagement wünschten, da diese dann besser und schneller die jeweilige individuelle Situation der Budgetnehmer*innen einordnen könnten. Manche Nutzer*innen berichten, dass es schwierig sei die zuständige Ansprechperson im Dezernat Soziales zu erreichen. Andere sagen, dass sie die für sie zuständige Person gar nicht kennen. Gleichzeitig gibt es auch mehrere Leistungsberechtigte, die Kontakt und Erreichbarkeit positiv bewerten. Mehrere Nutzer*innen, deren Persönliches Budget vor der Übernahme des LVR von einem örtlichen Träger finanziert wurde, empfanden die Bearbeitung beim örtlichen Träger als persönlicher und zügiger.

4.4.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales

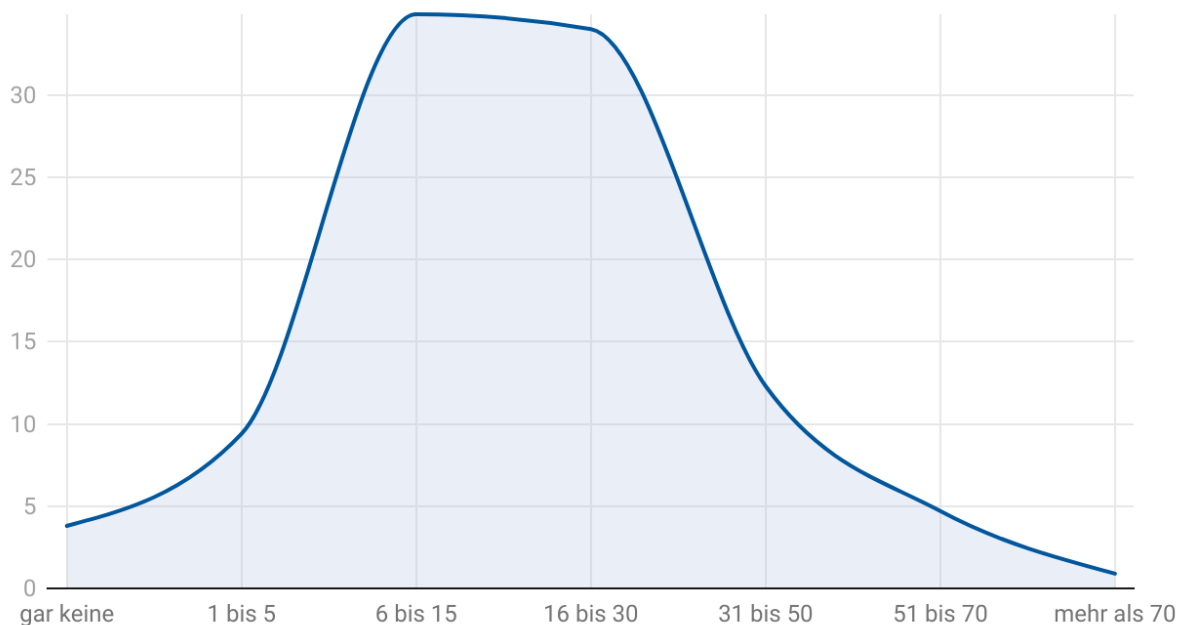
Die Fallmanager*innen des Dezernats haben in der Online-Befragung Angaben zum Verwaltungsaufwand des Persönlichen Budgets und zur Zahl der von ihnen bearbeiteten Fälle mit persönlichem Budget gemacht. Sie haben auf einen deutlich erhöhten Arbeitsaufwand verwiesen und offen ihre Unsicherheiten in der Bearbeitung benannt. Sie

und ihre Führungskräfte äußern sich auch zu ihren Erfahrungen mit Budgetassistenzen und Assistenz-Dienstleistern.

Anzahl der durchschnittlich bearbeiteten Budgets gering

Ein großer Teil der Fallmanager*innen bewilligt eher wenige Persönliche Budgets pro Jahr. Jeweils etwa rund ein Drittel (35 Prozent) der Fallmanager*innen gibt an, pro Jahr durchschnittlich 6 bis 15 bzw. 16 bis 30 Persönliche Budgets zu bewilligen. Rund 12 Prozent bewilligen 31 bis 50 und knapp 5 Prozent 51 bis 70 Persönliche Budgets im Jahr. 4 Prozent gaben an, gar keine Persönlichen Budgets zu bearbeiten, bei 9 Prozent sind es lediglich Einzelfälle (1 bis 5 im Jahr). Eine Person (0,9 Prozent) gab an, mehr als 70 Fälle pro Jahr zu bewilligen (Abbildung 10).

Abbildung 10: Durchschnittlich jährlich bewilligte Persönliche Budgets pro Fallmanager*in



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Bis auf wenige Ausnahmen in besonders gelagerten Einzelfällen gibt in den Fachbereichen 72/73 keine Sonderzuständigkeit für das Persönliche Budget; alle Fallmanager*innen bekommen grundsätzlich Fälle mit Persönlichen Budget entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit zugeteilt.

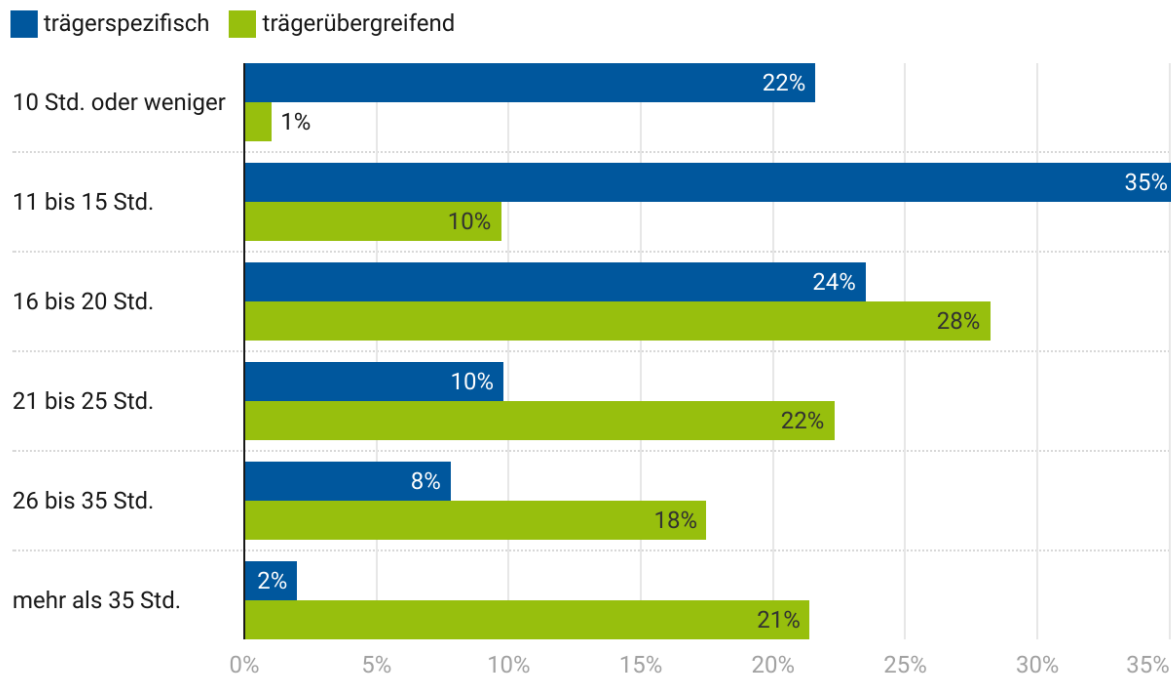
36 Prozent der Fallmanager*innen gaben an, dass trägerspezifische und trägerübergreifende Persönliche Budgets in der Bearbeitung etwa gleich oft vorkommen. Rund sieben Prozent bewilligen (fast) ausschließlich trägerspezifische, 34 Prozent überwiegend trägerspezifische Budgets. Knapp 21 Prozent bewilligen überwiegend trägerübergreifende Budgets, 3 Prozent (fast) ausschließlich trägerübergreifende Budgets. Demnach ist die Mehrheit der Fallmanager*innen vorwiegend mit trägerspezifischen Persönlichen Budgets befasst, die ja auch die Mehrheit unter den Budget-Fällen im Dezernat darstellen.

Deutlich höherer Verwaltungsaufwand bei trägerübergreifenden Budgets

Die Fallmanager*innen berichten von unterschiedlich hohem Aufwand bei der Bearbeitung von trägerspezifischen und trägerübergreifenden Budgets. Etwas mehr als die Hälfte von ihnen (57 Prozent) gibt den durchschnittlichen Zeitaufwand (inkl. Bedarfsermittlung) bei

trägerspezifischen Budgets mit bis zu 15 Stunden an. Etwa ein Viertel geht von 16 bis 20 Stunden aus, einzelne Antworten nannten Zeitrahmen von bis zu 35 Stunden und mehr (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Durchschnittlicher Verwaltungsaufwand bei Bearbeitung (inkl. Bedarfsermittlung) von trägerspezifischen und trägerübergreifenden Persönlichen Budgets



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Beim trägerübergreifenden Budget sind die Aufwände deutlich höher. Mit bis zu 15 Stunden kommen hier lediglich 11 Prozent aus. Die meisten befragten Fallmanager*innen (28 Prozent) geben an, zwischen 16 und 20 Stunden für einen Fall zu benötigen. 22 Prozent brauchen 21 bis 25 Stunden und 18 Prozent 26 bis 35 Stunden. Immerhin noch ein Fünftel der Fallmanager*innen schätzt den Arbeitsaufwand auf mehr als 35 Stunden. Damit würde die Bearbeitung eines trägerübergreifenden Falles rein rechnerisch in etwa eine ganze Arbeitswoche benötigen.

Aufwand beim Persönlichen Budget deutlich höher als bei Sachleistungen

Folgerichtig bewerten fast 67 Prozent der Befragten den Verwaltungsaufwand beim Persönlichen Budget im Vergleich zur Sachleistung als um „ein Vielfaches höher“. Für 20 Prozent bedeutet das Persönliche Budget einen immerhin doppelt so hohen Verwaltungsaufwand im Vergleich zur Sachleistung. Lediglich fünf Personen schätzen den Aufwand beim Persönlichen Budget niedriger ein und ein Prozent sieht keinen Unterschied zur Bearbeitung der gleichen Leistung als Sachleistung.

Fehlende Routinen führen zu Unsicherheiten bei der Bearbeitung der Fälle

Wie auch die Nutzer*innen, stoßen auch die Fallmanager*innen im Beantragungsprozess des Persönlichen Budgets mitunter auf Schwierigkeiten. Besonders problematisch für sie ist dabei die Berechnung der Höhe der Geldleistung. Für neun von zehn Fallmanager*innen (87 Prozent) ergeben sich daraus Schwierigkeiten, dass Grundlagen- und Fachwissen bzgl. des Arbeitgebermodells fehlt. Fast genauso viele Fallmanager*innen (83 Prozent) geben fehlendes betriebswirtschaftliches Know-how als Problem an. Auch mangelnde Kenntnisse

zur Prüfung der Angemessenheit einer Budgetkalkulation sowie abweichende Kalkulationen der Antragstellenden von internen Musterkalkulationen stellen einen großen Teil der Befragten vor Schwierigkeiten. Auch für die Fachbereichsleitungen sind diese Herausforderungen sichtbar. Die hochgradig individuellen Fälle mit unterschiedlichem Bedarf und daraus resultierend die Herausforderung, die Art und den Umfang einer Leistung zu bestimmen, machten es für das Fallmanagement

*„unheimlich schwierig (...) zu entscheiden, was denn jetzt wirklich notwendig und erforderlich ist an Leistungen. (...) Und wo setzt man den Maßstab an, so dass das für alle Fallmanager*innen hier auch eine gleiche Bearbeitung des Falles bedeuten würde?“ (Dr. Dieter Schartmann, Fachbereichsleitung 73)*

17 Mitarbeitende ergänzten eigene Aspekte auf die Frage nach sonstigen Schwierigkeiten bei der Berechnung der Budgethöhe. Genannt wurden komplizierte und zeitaufwändige Absprachen und Berechnungen zwischen der Regionalabteilung und 74.10 (Hilfe zur Pflege) bei trägerübergreifenden Budgets sowie eine uneinheitliche Bearbeitungsweise zwischen den Abteilungen (*„Jeder Anbieter erhält einen eigenen Preis.“*).

Neben der Berechnung der Budgethöhe nennen einzelne Fallmanager*innen weitere problematische Aspekte bei der Bearbeitung:

- fehlende Arbeitsanleitungen
- fehlende Ansprechpersonen für inhaltliche Fragen
- fehlerhafte Angaben der Antragstellenden bzgl. Bedarfsumfang und Lohn
- häufige Neuberechnung durch Erhöhung der Assistenzkosten
- benötigte Qualifikation der Assistent*innen unklar
- Instrumentalisierung von Leistungsberechtigten mit Bedarf an Budgetassistenz, um wirtschaftliche Forderungen der Budget-Assistenzen durchzusetzen.

Die Führungskräfte nehmen grundsätzlich die gleichen Schwierigkeiten wahr bei der Berechnung der Budgethöhe wie die Fallmanager*innen, beurteilen diese jedoch als etwas weniger gravierend. Die Fachbereichsleiter 72/73 weisen darauf hin, dass es in der eigenen Verantwortlichkeit der Fallmanager*innen liege, Budgets entsprechend der Vorgaben zu berechnen. Dennoch müssten die Fallmanager*innen an dieser Stelle auch Routinen entwickeln können, um ein Gefühl und die nötigen Sicherheiten für die Berechnung der Budgethöhe zu bekommen. Handreichungen zu formulieren, die von mehreren hundert Mitarbeitenden des LVR identisch umgesetzt werden sollen, hält Markus Schulzen, Fachbereichsleiter 72, für nicht umsetzbar, da bei der Fallbearbeitung von Persönlichen Budgets zu viele individuelle Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen.

Eine befragte Führungskraft weist auf ein von ihr wahrgenommenes Dilemma mit Konfliktpotenzial hin: Es komme regelmäßig dazu, dass die LVR-Mitarbeitenden Budgetsummen errechneten, die von den Antragsteller*innen nicht für auskömmlich erachtet werden. Ein Befragter beschreibt Unsicherheiten in den Teams / Abteilungen bzgl. der Berechnungen:

„Es werden Seminare benötigt, damit das FM Sicherheit mit dem Umgang von Persönlichen Budgets erlangt, die Arbeitshilfen hierzu müssten auch überarbeitet werden, da diese nicht anwenderfreundlich sind!“

Weitere Schwierigkeiten bei der Bearbeitung eines Persönlichen Budgets

Neben dem „Hauptproblem“ der Berechnung des Geldbetrags, das von 79 Prozent der Fallmanager*innen als sehr bzw. eher schwierig benannt wird, bezeichnen 82 Prozent der Fallmanager*innen die Zusammenarbeit mit anderen Trägern beim trägerübergreifenden Budget als sehr bzw. eher schwierig. Auch der Umgang mit Beschwerden der Leistungsberechtigten bezüglich ihrer Angestellten wird von zwei Dritteln als problematisch angesehen. Die angemessene Feststellung des Leistungsbedarfs wird von den Fallmanager*innen zwar als schwieriger empfunden als von den Führungskräften, jedoch im Vergleich zu den bisher genannten Aspekten als weniger schwierig wahrgenommen. Die Arbeitsprozesse Beratungsgespräch mit Leistungsberechtigten und Formulierung der Zielvereinbarung werden von den befragten Mitarbeiter*innen als vergleichsweise weniger schwierig empfunden.

Die Führungskräfte konnten ihre Einschätzung dazu abgeben, wie schwierig aus ihrer Sicht für ihre Mitarbeitenden die einzelnen Schritte in der Bearbeitung eines Persönlichen Budgets sind. Demnach liegt in der Zusammenarbeit mit anderen Trägern beim trägerübergreifenden Persönlichen Budget nach Einschätzung der Führungskräfte die größte Herausforderung. Sie wird von 59 Prozent als sehr schwierig und von 32 Prozent als eher schwierig empfunden. Die Berechnung des Geldbetrags wird von 21 Prozent als sehr schwierig und von 62 Prozent als eher schwierig wahrgenommen.

Erfahrungen des Fallmanagements mit Budget-Assistenzen eher negativ

Es gibt die Möglichkeit, dass Budget-Assistenzdienste die Leistungsberechtigten bei der Verwaltung eines Persönlichen Budgets unterstützen. Von den interviewten Nutzer*innen griff niemand auf diese Möglichkeit zurück. Von den befragten Fallmanager*innen haben allerdings 80 Prozent bereits Erfahrungen mit Budget-Assistenzdiensten gemacht. Davon haben lediglich zwei Personen ausschließlich positive Erfahrungen mit Budget-Assistenzen machen können. Bei jeder*m dritten Fallmanager*in waren die Erfahrungen hingegen negativ. Fast die Hälfte der Befragten (46 Prozent) hat gemischte Erfahrungen gemacht.

Die Einschätzung der Führungskräfte zu den Budgetassistenten-Diensten gleicht der des Fallmanagements: 27 Prozent haben bisher keine, 41 Prozent gemischte und 32 Prozent negative Erfahrungen mit Budget-Assistenzen gemacht. Ausschließlich positive Erfahrungen mit solchen Diensten gab keine*r der Befragten an.

Schaut man sich die Angaben zu den gemischten Erfahrungen genauer an, zeigt sich, dass auch hier die Kritik überwiegt. Der Hauptkritikpunkt von Fallmanager*innen und Führungskräften lautet, dass das finanzielle Eigeninteresse der Budget-Assistenzen im Vordergrund stehe und die finanziellen Forderungen für die geleistete Budget-Assistenz überzogen hoch seien. Beispielsweise bemerkt ein*e Fallmanager*in:

„Im schlechten Fall kommt es dem Anbieter anscheinend nur darauf an, möglichst viel Profit aus dem Fall zu schlagen und man wird mit den absurdesten Anträgen überschüttet, die jeglicher Bedarfsgrundlage entbehren.“ (Fallmanager*in im Dezernat Soziales)

Die Dezernats-Mitarbeitenden berichten, dass zum Teil sehr hohe Sätze (deutlich mehr als 5 Prozent der Höhe des jeweiligen Persönlichen Budgets) als Lohn für die Budgetverwaltung gefordert würden. Mitunter würden die Nutzer*innen des Persönlichen Budgets unter Druck gesetzt und ihre Abhängigkeit von der Budget-Assistenz ausgenutzt:

„Assistenzdienst macht hier Kosten geltend, die nicht durch den LVR übernommen werden. Der Dienst fordert diese dann von den Menschen. Diese werden dadurch unter Druck gesetzt und leisten diese Kosten aus dem Budget. Das unterwandert den Bedarf.“ (Fallmanager*in im Dezernat Soziales)

Die (zu) hohen Forderungen wiederum führten zu einem höheren Aufwand in der Einzelprüfung.

Einige Befragte (Fallmanagement und Führungskräfte) bemängeln zudem, dass keine Transparenz hinsichtlich der tatsächlich von den Budget-Assistenzen geleisteten Unterstützungen herrsche und es keine Prüf- und Kontrollmöglichkeiten für das Fallmanagement gegenüber dem Budgetassistenten-Dienst gebe. Die von den Budget-Assistenzen eingereichten Kostenkalkulationen seien teilweise unklar bzw. falsch.

Darüber hinaus wird die Kompetenz der Budget-Assistenzen von einigen Fallmanager*innen angezweifelt. Dies betrifft die Qualifizierung des Personals, die Zuverlässigkeit und Organisationsfähigkeit sowie fehlendes Wissen über die nötigen Verwaltungsabläufe. In manchen Fällen sitzen die Budget-Assistenzen nicht in der Versorgungsregion der Nutzer*innen, was die Unterstützungsleistungen verschlechtert.

Auch wenn die negativen Erfahrungen in den Nennungen deutlich überwiegen, gibt es auch einige positive Erfahrungen, die Fallmanager*innen mit den Budget-Assistenzen gemacht haben. Mehrere der befragten LVR-Mitarbeiter*innen haben die Unterstützung als hilfreich wahrgenommen:

"Ich finde die Budget-Assistenz sehr sinnvoll, um gerade die Menschen, die ein Persönliches Budget im Arbeitgebermodell erhalten, zu entlasten und zu unterstützen." (Fallmanager*in im Dezernat Soziales)

Vereinzelt wurde angemerkt, dass *„Dienste (...) gerade bei Neuanträgen u.a. bei der Personaleinstellung und Kalkulation des Budgets behilflich“* seien und dass ihre Dienstleistung weniger Beratungsaufwand für die Verwaltung bedeute. Positiv hervorgehoben wurde auch von einer*m Befragten die Beratungen durch Peer Groups und Nutzer*innen des Persönlichen Budgets, da diese sich keinen persönlichen bzw. finanziellen Vorteil erhofften.

Fallmanager*innen bewerten Zusammenarbeit mit Assistenzdiensten häufig als schwierig

Zudem konnten die befragten Fallmanager*innen und Führungskräfte angeben, welche Erfahrungen sie mit Assistenzdienstleistern im Assistenzdienstleistungsmodell gemacht haben. Darunter werden Leistungserbringer verstanden, die Leistungen der Eingliederungshilfe anbieten und im Rahmen des Persönlichen Budgets (größtenteils) die Verwaltung und Organisation für die Budgetnutzer*innen übernehmen.

Die Befragung der Fallmanager*innen ergab, dass 23 Prozent keine, 16 Prozent gute, 55 Prozent gemischte und 7 Prozent schlechte Erfahrungen mit Assistenzdienstleistern im Assistenzdienstleistungs-Modell gemacht haben. Diese Dienstleistung für Leistungsberechtigte mit Persönlichem Budget wird damit deutlich positiver eingeschätzt als die Budget-Assistenzen zur Verwaltung der Geldmittel. Unter den Führungskräften äußerten 18 Prozent, bisher keine Erfahrung mit Assistenzdienstleistern zu haben. 15 Prozent haben positive, 9 Prozent eher negative und 59 Prozent gemischte Erfahrungen gemacht.

Die Gelegenheit, ihre Erfahrungen detaillierter darzulegen, nutzten etwa die Hälfte der Fallmanager*innen. Dabei zeigt sich, dass sich die Zusammenarbeit zwischen LVR und Assistenzdienstleister oftmals schwierig gestaltet. Das liegt vor allem an der unklaren Preisgestaltung, die ein Problem für viele Fallmanager*innen darstellt. Die Mitarbeitenden kritisieren

- die oft zu hohen und intransparenten Forderungen der Stundensätze (16 Antworten)
- eine teilweise unkooperative Zusammenarbeit (2 Antworten)
- fehlende Zuverlässigkeit (4 Antworten)
- fehlende Prüf- und Kontrollmechanismen (4 Antworten)
- Personalmangel der Assistenzdienstleister (3 Antworten) und (damit einhergehend) den Einsatz unqualifizierten Personals (4 Antworten).

Positiv herausgehoben wird in Bezug auf die Arbeit der Assistenzdienstleister

- ihre Kundenorientierung (4 Antworten)
- das qualifizierte Personal (4 Antworten)
- eine unproblematische Budgetkalkulation (3 Antworten).

Führungskräfte bewerten Zusammenarbeit mit Assistenzdiensten positiver

Unter den Führungskräften herrscht ein insgesamt positiveres Bild von den Assistenzdienstleistern vor. Schwierigkeiten mit den Dienstleistern ergeben sich durch deren (zu hohe) Preisvorstellungen und Intransparenz, für was die Leistung ausgegeben werde.

4.4.3 Expert*innen in Beratungsstellen

Die befragten Mitarbeitenden der Beratungsstellen empfinden die Beantragung des Persönlichen Budgets als langwierig und kompliziert. Gerade bei geringen Beträgen entscheiden sich ihrer Erfahrung nach Betroffene häufig gegen ein Persönliches Budget, weil ihnen der bürokratische Aufwand zu hoch erscheint. Vor allem für Menschen, die das Persönliche Budget nicht selber verwalten können, sei das lange und aufwändige Beantragungs- und Bearbeitungsverfahren ein großer Nachteil. Für Angehörige und vor allem gesetzliche Betreuungen sei dieser Aufwand „zu hoch“ (Beratungsstelle KoKoBe). Auch die Beratungsstellen könnten nur eingeschränkt unterstützen. So dürfen sie – ausgenommen KoKoBe – beim Ausfüllen des BEI_NRW beispielsweise nicht helfen.

Bearbeitungsdauer wirke sich negativ auf Inanspruchnahme aus

Die lange Bearbeitungsdauer wirkt nach Einschätzung eines*r Berater*in abschreckend in Bezug auf eine Inanspruchnahme. Sie sei

„auch die beste Werbung, sich gegen ein Persönliches Budget zu entscheiden“.

Menschen, die einen zweijährigen Beantragungsprozess durchlaufen hätten, würden in ihren persönlichen Netzwerken kaum für das Persönliche Budget werben, so eine Mitarbeiterin einer Beratungsstelle:

„...wenn diese Familie jetzt davon erzählt, was es heißt, das persönliche Budget zu beantragen, dann wird es keiner mehr beantragen wollen“ (Beratungsstelle EUTB)

4.5 Anregungen zur Weiterentwicklung

Die verschiedenen Zielgruppen wurden in den geführten Interviews und Umfragen auch nach ihren Anregungen zur Weiterentwicklung des Persönlichen Budgets gefragt. Ein Kernpunkt ist – übergreifend über die Akteursgruppen – die Vereinfachung und Verschlankung von Beantragungs- und Bearbeitungsverfahren. Daneben wird ebenfalls übergreifend mehr und passgenauere Information gewünscht und angemahnt – wobei Leistungsberechtigte und Dezernats-Mitarbeitende dabei jeweils unterschiedliche Sachverhalte thematisieren.

4.5.1 Leistungsberechtigte und Angehörige

Die Budgetnutzer*innen, die an der Befragung teilgenommen haben, äußerten eine ganze Reihe an Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Verfahrensabläufe mit dem Ziel einer verbesserten „Nutzerfreundlichkeit“ des Persönlichen Budgets. Die Vorschläge lassen sich in die Kategorien „Informationen und Beratung“, „Unterstützung bei Verwaltung und Organisation“ und „Beantragungs-/Bewilligungsprozess“ einordnen und werden im Folgenden dargestellt.

Proaktivere Vermittlung von Informationen seitens des LVR gewünscht

Mehrere Budgetnutzer*innen schlugen vor, dass der LVR potentiellen Budgetnehmer*innen Ängste vor dem Persönlichen Budget nehmen könnte, indem er gebündelter und zielgerichteter Informationen bereitstellen würde. Dazu gehöre eine Überarbeitung der vorhandenen Informationen im Internet. Zwar gibt es beispielsweise eine Übersetzung der Informationen über das Persönliche Budget in Leichter Sprache. Die Navigation dahin sei allerdings nicht intuitiv oder barrierefrei.

Ein Großteil der Leistungsberechtigten nannte als Hemmnis des Persönlichen Budgets, nicht oder zu spät über die Möglichkeit der Leistungsform informiert worden zu sein. Als Vorschlag wurde daher vielfach geäußert, schon im jugendlichen Alter über diese Leistungsform zu informieren, etwa in den Schulen. Dies betonte auch ein Leistungserbringer, der vorschlug, bereits in (Förder-)Schulen Eltern und Schüler*innen auf das Persönliche Budget aufmerksam zu machen.

Gleichzeitig machen viele Befragte deutlich, dass eine allgemeine Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreicht, um die Information des einzelnen Menschen mit Behinderung sicher zu stellen, der konkret eine Unterstützungsleistung brauche. Daher erscheint eine Thematisierung der Möglichkeiten diese Leistungsform im Rahmen einer Beratung zum Beantragungsprozess erforderlich.

Einige der befragten leistungsberechtigten Personen äußerten, sich Informationen auch für externe Akteure zu wünschen beziehungsweise ein „Sensibilisierungsprogramm“, um Dienstleister gezielt über das Persönliche Budget aufzuklären. Ein Interviewpartner berichtete davon, dass er immer wieder Probleme habe, Gebärdensprachdolmetscher*innen für sich zu gewinnen, weil diese oft nicht sicher seien, dass die Leistung im Rahmen der Eingliederungshilfe über das Persönliche Budget gedeckt werden könne:

„Die Dolmetscher sind oft misstrauisch, wie das mit dem persönlichen Budget im privaten Bereich finanziert wird und (ob) auch tatsächlich gesichert ist, dass die Kosten übernommen werden. Deshalb ist es schwieriger Dolmetscher zu bekommen. Die Dolmetscher kennen das

persönliche Budget nicht so hundertprozentig und dadurch muss man viel Aufklärung leisten, bis man dann einen Dolmetscher erhält.“ (Herr U., 44 Jahre alt, körperliche Behinderung)

Vereinfachung der Beantragung und Ausbau der persönlichen Beratung

Die in den Interviews mit den Leistungsberechtigten genannten Hemmnisse und Nachteile des Persönlichen Budgets aufgreifend regten die befragten Menschen mit Behinderung an, den als kompliziert und aufgebläht empfundenen BEI_NRW deutlich zu verschlanken. Auch der bürokratische Aufwand beim Einreichen von Dokumenten wurde als unangemessen empfunden; einige Nutzer*innen berichteten, dass sie manche Unterlagen, wie den Nachweis über ihre Behinderung, bei Folgebewilligungen erneut einreichen mussten. Das kam insbesondere bei trägerübergreifenden Budgets vor oder bei einem Fallmanagement- bzw. Zuständigkeitswechsel in der Verwaltung.

In diesem Zusammenhang wurde vielfach der Wunsch nach einem persönlicheren Kontakt zwischen dem LVR-Fallmanagement und den Leistungsberechtigten geäußert. Dadurch ließen sich viele Fragen klären, die zu einer schnelleren und unkomplizierteren Bedarfsermittlung und damit einer insgesamt einfacheren Beantragung des Persönlichen Budgets führen könnten, so die Vermutung vieler Budgetnutzer*innen.

In Bezug auf die bewilligte Budgethöhe äußern die Leistungsberechtigten den Wunsch nach mehr Flexibilität und mehr Spielraum für Gehaltserhöhungen, Sonderzuschläge oder Inflationsausgleich, um am Markt konkurrenzfähig zu bleiben. Gleiches gelte, um kurzfristig auf Preiserhöhungen seitens der Dienstleister reagieren zu können. Mehrere Leistungsberechtigte bzw. Angehörige äußerten die Vermutung, dass fehlende Routinen und Unwissen über das Persönliche Budget bei den LVR-Mitarbeitenden häufig zu den Verzögerungen im Beantragungsprozess führen würden. Eine Bündelung von Expertise wurde von dieser Akteursgruppe indirekt vorgeschlagen, indem mehrfach eine Stelle gefordert wurde, die über das Persönliche Budget zentral informieren kann:

„Ja, vielleicht eine Stelle, ein Sachbearbeiter, der sich damit richtig auskennt. (...) Und wenn dann so eine Anfrage kommt, dass das dann direkt an die weitergeleitet wird. Dass wirklich klar ist, da sind zwei Leute, die haben das schon öfter mal gemacht. Die wissen, wie es geht. Und die können sowohl die Betroffenen beraten als auch die Mitarbeiter einer Behörde.“
(Mutter einer Leistungsberechtigten mit einer geistigen Behinderung)

Mehr Unterstützung bei der Verwaltung des Budgets

Eine dritte Kategorie von Vorschlägen der Leistungsberechtigten und Angehörigen lässt sich unter die Überschrift „Unterstützung bei Verwaltung und Organisation“ subsummieren. Geäußert wurde der Wunsch nach einer zielgerichteten Unterstützung für die Bewältigung der bürokratischen Anforderungen, ohne dies konkreter zu spezifizieren. Hier ist zum Verständnis vielleicht auch wichtig zu wissen, dass viele Leistungsberechtigte davon ausgingen, detailliert Belege und Nachweise zur Budgetverwendung vorlegen zu müssen, was in den LVR-Regelungen gar nicht vorgesehen ist. Dieser auf Vertrauen basierende Ansatz war regelmäßig nicht bekannt.

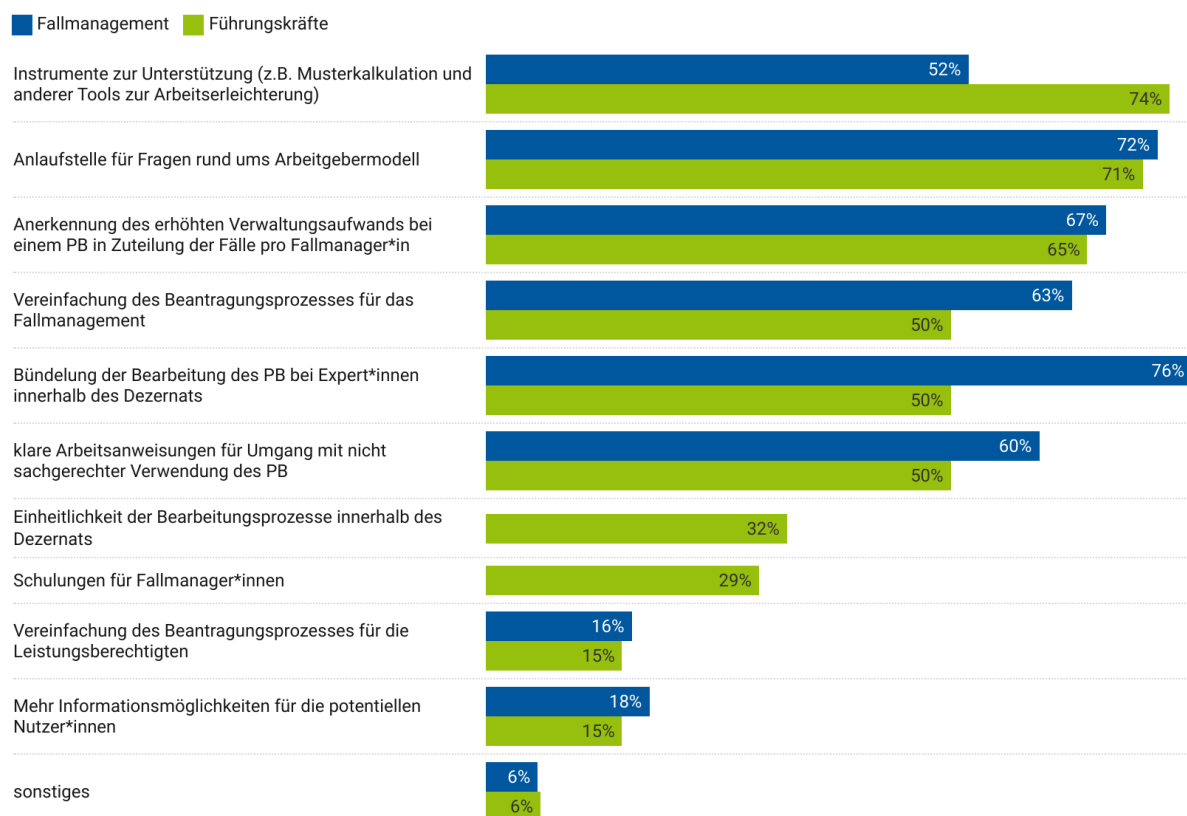
Gerade leistungsberechtigte Personen, die das Persönliche Budget im Arbeitgebermodell nutzen und 24-StundenAssistenz in Anspruch nehmen, wünschten sich außerdem mehrheitlich ein Netzwerk oder einen Pool, wo sie Dienstleister oder Assistenzkräfte finden können. Weitere Nutzer*innen sprachen sich außerdem für Schulungen für (potenzielle)

Nutzer*innen zu den arbeitsrechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Faktoren des Persönlichen Budgets aus.

4.5.2 Mitarbeitende des Dezernat Soziales

Die Fallmanager*innen und Führungskräfte sind in der Online-Umfrage nach den aus ihrer Sicht bestehenden Möglichkeiten gefragt worden, die Nutzung des Persönlichen Budgets zu steigern. Dabei sollten die maximal drei wichtigsten Aspekte ausgewählt werden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 12 dargestellt. Auch die Fachbereichsleitungen wurden zu ihren Ansätzen einer Weiterentwicklung befragt.

Abbildung 12: Möglichkeiten zur Steigerung der Nutzung des Persönlichen Budgets



Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Möglichkeiten zur Steigerung der Nutzung des Persönlichen Budgets

76 Prozent der Fallmanager*innen, jedoch nur 50 Prozent der Führungskräfte gaben an, dass eine Bündelung der Bearbeitung des persönlichen Budgets bei Expert*innen innerhalb des Dezernats die Häufigkeit der Nutzung des Persönlichen Budgets steigern würde. Eine Anlaufstelle für Fragen rund um das Arbeitgebermodell fanden hingegen übereinstimmend sieben von zehn Fallmanager*innen und Führungskräften sinnvoll. Weitere zwei Drittel der Befragten meinten zudem, dass der erhöhte Verwaltungsaufwand des Persönlichen Budgets in der Zuteilung der Fälle pro Fallmanager*in anerkannt werden sollte. 63 Prozent der Fallmanager*innen und 50 Prozent der Führungskräfte sprachen sich zudem für eine Vereinfachung des Bearbeitungsprozesses für Fallmanager*innen aus. Interessant hierbei: Lediglich 16 Prozent der Fallmanager*innen und 15 Prozent der Führungskräfte sind der Meinung, dass eine Vereinfachung des Bearbeitungsprozesses für Leistungsberechtigte sinnvoll wäre, um die Nutzung des Persönlichen Budgets zu steigern. Immerhin rund 17

Prozent der Fallmanager*innen und 15 Prozent der Führungskräfte meinen, dass potenziellen Nutzer*innen mehr Informationsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden müssten. Instrumente zur Unterstützung wie beispielsweise Musterkalkulationen wünschen sich die Hälfte der Fallmanager*innen und drei von vier Führungskräften.

Die Sorge der Zweckentfremdung spiegelt sich auch in dieser Frage wider: Etwa die Hälfte der Fallmanager*innen und der Führungskräfte meint, die Nutzung des persönlichen Budgets durch klare Arbeitsanweisungen für den Umgang mit nicht-sachgerechter Verwendung des persönlichen Budgets zu steigern.

Interessant ist, dass demnach aus Sicht der Mitarbeitenden vor allem Schritte, die die eigene Arbeit erleichtern, zu einer höheren Nutzung des Persönlichen Budgets führen sollen. Die Vereinfachung der Prozesse für die Leistungsberechtigten wird hingegen nur von einer Minderheit als wichtiges Mittel gesehen, um die Nutzung zu steigern. Möglicherweise steckt dahinter der Gedanke, dass ein einfacherer Arbeitsprozess für die Verwaltungsmitarbeitenden dazu führen könnte, dass diese die Leistungsberechtigten häufiger und positiver über das Persönliche Budget informieren und beraten.

Fünf Fallmanager*innen nutzten die Möglichkeit, sonstige Aspekte zu nennen, die die Nutzung des Persönlichen Budgets steigern könnten. Ein*e Fallmanager*in führte das oben genannte Argument für eine gebündelte Zuständigkeit bei internen Expert*innen weiter aus. Zwei weitere Fallmanager*innen äußerten zudem, dass es im Vorfeld umfassende Schulungen für Leistungsberechtigte geben müsste, um das Ausmaß an Arbeitgeberverantwortung und an Verwaltungsaufgaben zu vermitteln.

Zwei Personen äußerten generelle Zweifel daran, warum die Nutzung des Persönlichen Budgets gesteigert werden sollte. Als Begründung dafür wurde genannt, dass das Persönliche Budget zwar gesetzlich vorgegeben ist, aber die Wahlfreiheit und Entscheidungshoheit bei den Leistungsberechtigten liege.

Kontakt zu Leistungsberechtigten kann zu Änderung der eigenen Haltung führen

Der Bezirk Mittelfranken hat ein Modellprojekt zur Förderung des Persönlichen Budgets durchgeführt und mit einem dortigen Vertreter wurde ebenfalls ein Interview geführt. Die dortigen Erfahrungen zeigen, dass sich oftmals eine zunächst skeptische Haltung der Mitarbeitenden zum Persönlichen Budget veränderte, sobald die Mitarbeitenden bei persönlichen Gesprächen mit den Leistungsberechtigten die Gelegenheit hatten, mehr über die individuellen Vorteile des Persönlichen Budgets von den Budgetnutzer*innen selbst zu erfahren. Auch ein*e Mitarbeiter*in des Dezernats ist der Meinung, dass eine persönliche Bedarfsermittlung vor Ort hilfreich sein könne, indem Hemmschwellen auf beiden Seiten abgebaut würden. Diesen Wunsch nach mehr persönlichen Kontakt zum Fallmanagement äußerten auch viele der befragten Leistungsberechtigten. Zudem sei die Vernetzung der Fallmanager*innen zu Beratungsstellen und dem zuständigen örtlichen Träger, aber auch die Vernetzung untereinander wichtig, um spezifische Fachfragen zügig klären zu können.

FBL 72/73: Leistungsberechtigte einbinden, Information verbessern, Folge-Beartragung vereinfachen

In den Experten-Interviews mit den Fachbereichsleitungen 72 und 73 nahmen beide Stellung zu den Herausforderungen, die sich für die Mitarbeitenden aus der Bearbeitung des Persönlichen Budgets ergeben. Das Fallmanagement beklagt häufig fehlende Möglichkeiten zur Kontrolle über die Verwendung der Mittel. Dezernatsintern wurde jedoch beschlossen, dass beim Persönlichen Budget keine stärkeren Kontrollmöglichkeiten

eingesetzt werden, um eine Vertrauenskultur zwischen LVR und Leistungsberechtigten zu schaffen. Jedoch könne man die Budgetnehmenden sensibilisieren und auf ihre Mitwirkungspflichten hinweisen. So könne man sie stärken durch den Hinweis, dass die vereinbarten Leistungen auch bei ihnen, den Budgetnehmenden ankommen müsse, und sie durch verbesserte Beratung und Information gegenüber den Leistungserbringern in eine andere Verhandlungsposition bringen. Mögliche Formen wären Informationsblätter oder Laufzettel oder auch ein Zusatz in der Zielvereinbarung.

Das aus Sicht der Leistungsberechtigten zu komplizierte (Folge-) Beantragungsverfahren des Persönlichen Budgets ist für die Fachbereichsleitungen ebenfalls sichtbar. Hier gehe es darum, für Menschen, deren Situation sich absehbar nicht verbessere, die Folgebeantragung zu vereinfachen:

„Für diese Personenkreise dann zu sagen, nachdem man eingangs eine umfängliche Bedarfsermittlung gemacht hat, dann in der Folge nur einfach nachfragen, ob sich an der Situation was geändert hat. Und wenn die Person Nein sagt, dann braucht man da auch nicht wieder mit der ganzen Batterie des gesamten BEI dranzugehen, sondern kann es für beide Seiten auch einfacher machen.“ (Dr. Dieter Schartmann, Leitung Fachbereich 73)

Beispielsweise könne man statt des gesamten BEI-Bogens nur die persönliche Sicht erklären lassen, ohne gleich eine komplett neue Bedarfsermittlung durchzuführen.

Zum genannten Hemmnis der Informationsdefizite bei den Leistungsberechtigten finden die Fachbereichsleitungen, dass das Dezernat Soziales seiner Beratungs-Verpflichtung nach §106 SGB IX stärker nachkommen müsse. Außerdem könne man Internetauftritte und verschriftlichte Materialien überarbeiten. Sie äußerten die Idee, eventuell auch behinderungsspezifische Informationsmaterialien zu erstellen:

„Und umso niedrigschwelliger es werden muss, umso mehr müssen wir vielleicht auch unterstützen, dann auch entsprechend Informationsgrundlagen schaffen.“ (Markus Schulzen, Leitung Fachbereich 72)

Grundsätzlich sehen die Fachbereichsleitungen aber auch die Leistungsberechtigten selber in der Pflicht, sich über das Persönliche Budget, dessen Möglichkeiten und Herausforderungen zu informieren.

FBL 72/73: Umgang mit höherem Aufwand bei Persönlichem Budget

In den Gesprächen machten beide Fachbereichsleiter ihre Einschätzung deutlich, dass man sich offen dafür zeigen müsse, die bisherigen Verfahrensabläufe zu überprüfen, um die Nutzung des Persönlichen Budgets zu steigern. Gleichzeitig werde die Bearbeitung von Persönlichen Budgets für Leistungsberechtigte wie Verwaltung dennoch immer ein größerer Aufwand bleiben als eine normale Sachleistung. Um dies besser abzubilden, könne man beispielsweise bei der Fallzumessung über einen Schlüssel nachdenken, mit dem die Anzahl der zu bearbeitenden Sachleistungen um einen Faktor sinkt, wenn Persönliche Budgets bearbeitet werden. Auch über eine „kleine Bündelung“ von Expertenwissen innerhalb der (Regional-)Abteilungen könnte nachgedacht werden,

„dass man die Fälle des Persönlichen Budgets bei ein, zwei Leuten bündeln und nicht von allen Fallmanagern in der Abteilung bearbeiten lasse“ (Dr. Dieter Schartmann, Fachbereichsleiter 73).

Demgegenüber stehe das „große Expertenwissen“, also die Bündelung von Expertise in einer eigenen Abteilung, die sich ausschließlich mit der Bearbeitung von vor allem

trägerübergreifenden Persönlichen Budgets auseinandersetzt, so der Vorschlag von Markus Schulzen, Fachbereichsleiter 72.

Außerdem regte er an, sich genauer anzuschauen, bei welchen Fallkonstellationen lange Bearbeitungszeiträume vorkommen, um dort gegebenenfalls konkret ansetzen zu können und Prozesse gezielt zu beschleunigen.

Teilbudgets als niedrighschwellige Einsatzmöglichkeit Persönlicher Budgets

Eine weitere Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Persönlichen Budgets, die von den Fachbereichsleitungen genannt wurde, ist die verstärkte Nutzung von Teilbudgets. Statt eines umfassenden Budgets im Arbeitgebermodell, welches mit allerlei Verantwortungen und Pflichten einhergeht, könnte das Fallmanagement potenzielle Budgetnutzer*innen auch gezielt auf die Möglichkeit von Teilbudgets aufmerksam machen, die neben einer Sachleistung für die Alltagsunterstützung beispielsweise nur Freizeitassistenzen umfassen. So könnten Menschen mit Behinderungen Erfahrungen sammeln mit der Organisation des Persönlichen Budgets und der damit verbundenen Verantwortung:

„Also dass man da auch vielleicht guckt, können auch Teilbudgets in Anspruch genommen werden, an denen man sich dann erstmal abarbeitet und dann auch für sich guckt, ohne dass jetzt beispielsweise großartige Summen auch vielleicht Überforderungen generieren.“
(Markus Schulzen, Leitung Fachbereich 72)

Bei einem Teilbudget könnten sich Menschen damit auseinandersetzen, ob und in welchem Umfang das Persönliche Budget für sie geeignet wäre, während gleichzeitig große Teile des Unterstützungsbedarfs über Sachleistungen gewährleistet werden.

4.5.3 Expert*innen in Beratungsstellen

Zielgruppenspezifische Information und Beratung

Anregungen zur Weiterentwicklung des Persönlichen Budgets von Beratungsstellen beschäftigten sich vor allem damit, wie man das Persönliche Budget bekannter machen und Informationen zielgerichteter an die Leistungsberechtigten vermitteln könnte. Eine Expertin bemerkte, dass Fallbeispiele von Budgetnutzungen zu verschiedenen Bedarfslagen möglicher Nutzer*innen diesen helfen würde, eine Orientierung für sich zu finden und zu sehen, welche Vorteile und Herausforderungen durch die Nutzung des Persönlichen Budgets auf die leistungsberechtigte Person zukommen würde. Darüber hinaus sei der persönliche Austausch mit den potentiellen Budgetnutzer*innen nötig, um Zugangsbarrieren zum Persönlichen Budget abzubauen. Das könnte beispielsweise auch über die Beratungen vor Ort geschehen.

„Die Beratung nach §106 muss anlaufen, dass wirklich ein niedrighschwelliger Zugang existiert.“ (Beratungsstelle KSL)

Früherer Erstkontakt mit Persönlichen Budget

Außerdem müssen nach Ansicht der Expert*innen aus den Beratungsstellen sowie den befragten Leistungserbringern mehr Informationen in den Bereichen WfbM, Wohneinrichtungen und in den Schulen verteilt werden.

„...damit das wie so ein Samenkorn einfach die Chance hat, irgendwie so ein bisschen zu reifen, (...) dann haben die sich schon so viel damit auseinandergesetzt, dass die viel eher

bereit dazu sind, als wenn die das eben hören in der Phase, wo sie eigentlich das Gefühl haben, ich kann mich mit keinem Thema mehr auseinandersetzen, ich brauche jetzt sofort einfach nur noch eine Unterstützung, egal wie." (Beratungsstelle EUTB)

Konkret bedeutet das, dass potentielle Budgetnehmer*innen nicht erst dann mit dem Persönlichen Budget in Kontakt kommen dürfen, wenn sie die Leistung brauchen. Vielmehr müsse man die Weichen, ob jemand einmal das Persönliche Budget in Anspruch nehmen wird, weitaus früher stellen.

Für Leistungsberechtigte, die bereits das Persönliche Budget beziehen, könnten Servicematerialien oder Arbeitshilfen (z.B. Musterarbeitsverträge) oder Listen mit Dienstleistern und Budgetassistenzen dem Gefühl vorbeugen, mit der Organisation des Persönlichen Budgets überfordert zu sein und die Belastungen reduzieren, die dadurch entstehen. Ferner werden noch Informationsveranstaltungen und Schulungen über das Persönliche Budget vorgeschlagen, um auch die weitere Unterstützung nach der Antragsbewilligung zu gewährleisten. Anzumerken ist dabei, dass nicht immer klar wurde, ob die Beratungsstellen dies auch als eigenen Auftrag wahrnehmen oder dies als Wunsch an den Leistungsträger LVR formuliert wurde.

Bündelung von Kompetenzen innerhalb des Dezernats

Zwei Mitarbeiterinnen der Beratungsstellen gaben auch an, dass es wichtig sei, dem Fallmanagement im LVR Unsicherheiten zu nehmen und

„das Vertrauen zu haben, dass es in den meisten Fällen gut geht“. (Beratungsstelle KSL)

Sie sprachen sich für eine Bündelung von Kompetenzen im Dezernat aus, weil dies auch für die Antragsstellenden eine Vereinfachung darstellen würde.

5. Ergebnisse

Nachdem in den Kapiteln 4.1 bis 4.5 die Antworten der verschiedenen Akteursgruppen der Befragung dargestellt wurden, werden in diesem Kapitel daraus abgeleitet zusammenfassende Antworten auf die eingangs formulierten Forschungsfragen gegeben, die sich aus einer übergreifenden Betrachtung der unterschiedlichen Perspektiven ergeben.

5.1 (Wie) werden die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets informiert?

Auch wenn viele Fallmanager*innen verschiedene Wege nutzen, um die Leistungsberechtigten über das Persönliche Budget zu informieren (vor allem persönliche Beratungsgespräche, Hinweis im BEI_NRW und auf Informationen im Internet), weisen die Interviews mit den Nutzer*innen darauf hin, dass die bereitgestellten Informationen für die Leistungsberechtigten vielfach nicht ausreichend sind und Fragen offen bleiben.

Die Gruppe der Leistungsberechtigten gab überwiegend an, nicht durch den LVR von der Möglichkeit eines Persönlichen Budgets erfahren zu haben. Die wichtigste Quelle bei der „Erstinformation“ für Leistungsberechtigte bzw. deren Angehörige sind informelle Netzwerke, gefolgt von Beratungsstellen. Weitere Informationen bezog die Gruppe der Leistungsberechtigten hauptsächlich durch eigeninitiiert gestartete Internet-Recherchen.

Die befragten Expert*innen in den Beratungsstellen gaben an, dass es nur in seltenen Fällen nach Beratungen zum Persönlichen Budget auch zu einer entsprechenden Beantragung und Inanspruchnahme kommt. Das Thema werde von den Leistungsberechtigten selten nachgefragt, weil sie keine Kenntnisse darüber hätten. Die Berater*innen bemängelten insbesondere das Fehlen von Materialien zu konkreten, spezifischen, wiederkehrenden Fragestellungen, wie bspw. ein Musterarbeitsvertrag oder eine regionalisierte Liste von Assistenz-Dienstleistern.

Viele der Budgetnutzer*innen äußerten, dass das Persönliche Budget in ihrem eigenen Bekanntenkreis kaum bekannt sei und wünschen sich seitens des LVR mehr Aufklärung über diese Leistungsform. Insgesamt fühlen die Leistungsberechtigten sich nicht ausreichend durch den LVR zu den Möglichkeiten des Persönlichen Budgets informiert. Aus Sicht der Expert*innen aus den Beratungsstellen wäre außerdem eine frühzeitige Information zum Persönlichen Budget bereits in den Schulen oder im jungen Erwachsenenalter wünschenswert. Vor allem Nutzer*innen, die das Persönliche Budget im Arbeitgebermodell in Anspruch nehmen, fühlen sich oft mit (arbeits-)rechtlichen Fragestellungen alleine gelassen und wissen nicht, wohin sie sich wenden können. Das Fallmanagement fühlt sich für solche Fragen teilweise nicht qualifiziert.

Dass es das strategische Ziel des Dezernates Soziales ist, die Nutzung des Persönlichen Budgets zu stärken, kommt, so legen es die Befragungsergebnisse nahe, mitunter bei Leistungsberechtigten und den Multiplikatoren in den Beratungsstellen nicht an. Ein*e Mitarbeiter*in einer Beratungsstelle äußerte sich überrascht über diese Information:

„...ich hätte bis jetzt behauptet, der LVR ist froh um jedes nicht gestellte Persönliche Budget“
(Expert*in Beratungsstelle EUTB)

Eine solche Einzelwahrnehmung kann zwar nicht generalisiert werden. Dennoch sollte das Dezernat Soziales prüfen, wie die individuelle Information der Leistungsberechtigten verbessert und verstärkt werden kann und wie die festgelegte Dezernatshaltung zur aktiven Unterstützung der Leistungsform Persönliches Budget auch im praktischen Verwaltungshandeln im Einzelfall zum Ausdruck kommen und vermittelt werden kann.

5.2 Welchen „Selbstbestimmungs-Mehrwert“ und welche Vorteile verbinden sich mit dem Persönlichen Budget für die Nutzer*innen? Unter welchen Bedingungen kann dieser „Selbstbestimmungs-Mehrwert“ realisiert werden?

Der für die Zielgruppen der Leistungsberechtigten und Angehörigen bestimmende Vorteil des Persönlichen Budgets besteht in dem im Vergleich zur Sachleistung deutlich erhöhten Maß an selbstbestimmter Gestaltung der eigenen Lebensbiographien. Dies wird auch von den Expert*innen der Beratungsstellen so gesehen. Die Verwaltungs-Mitarbeiter*innen sehen ebenfalls die erhöhte Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten als größten Vorteil des Persönlichen Budgets. Knapp 80 Prozent der Fallmanager*innen und 91 Prozent der Führungskräfte sind der Meinung, dass die persönliche und selbstbestimmte Auswahl der Assistent*innen einen der größten Vorteile des Persönlichen Budgets darstellt. Etwas mehr als die Hälfte aller Mitarbeitenden sieht die selbstbestimmte Verteilung von Betreuungszeiten als großen Vorteil für die Leistungsberechtigten.

Vor allem für Budgetnutzer*innen, die das Persönliche Budget als trägerübergreifendes Budget im Arbeitgebermodell nutzen, werden die erhöhten Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensgestaltung deutlich erlebbar. Die Möglichkeit, in der eigenen Wohnung leben zu können, die Auswahl über die Assistent*innen und Fachleistungskräfte

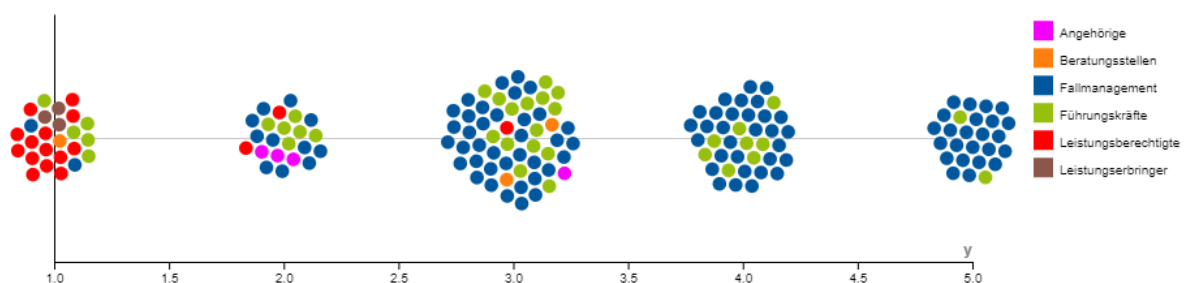
in der eigenen Hand zu haben oder schlicht entscheiden zu können, was wann gemacht wird, ist ein großer Schritt in Richtung selbstbestimmter Teilhabe. Aber auch für die Budgetnutzer*innen, die das Budget im Assistenzdienstleistungs-Modell nutzen, sind diese Vorteile ebenso valide, da auch sie ein deutlich höheres Maß an Selbstbestimmung empfinden. Auch Menschen, die etwa aufgrund einer geistigen Behinderung nur über eine eingeschränkte „Regiekompetenz“ verfügen und deren Budget von Angehörigen oder einer gesetzlichen Betreuung verwaltet wird, können im Rahmen ihrer Möglichkeiten eigene Entscheidungen treffen und Leistungen bzw. Assistenzpersonal entsprechend ihrer individuellen Präferenzen „einkaufen“. Das Aufbrechen des klassischen Leistungsdreiecks und damit die Individualisierung der Unterstützungsleistung kommt Menschen mit geistigen Behinderungen, Suchterkrankungen oder psychischen Behinderungen genauso zu Gute wie Menschen mit körperlichen Behinderungen. Sie werden durch das Persönliche Budget gestärkt und ermächtigt, Entscheidungen in die eigene Hand zu nehmen. Die Mutter eines erwachsenen Sohnes mit geistiger Behinderung formuliert es so:

„...dass er seine Wünsche gegenüber den Assistenten äußern darf. Er muss sagen, was ihm gefällt und was ihm nicht gefällt. Er muss sich nicht jeder Anordnung unterordnen. Und ich denke, das hat zu einer gewissen Selbstständigkeit geführt. Ich denke mal, sonst würde er es morgens alleine nicht zur Werkstatt schaffen. Er steht alleine auf, macht sich fertig, geht zur Werkstatt, kommt abends nach Hause.“ (Frau I., Mutter eines Sohnes mit geistiger Behinderung)

Die Ergebnisse der Befragung haben gezeigt, dass die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets für die unterschiedlichen Zielgruppen zwar eine unterschiedliche Herausforderung darstellt – empowernd kann sie allerdings für alle sein.

Alles in allem zeigt sich, dass der Teilhabe-Mehrwert des Persönlichen Budgets die Nachteile aus Sicht der befragten Leistungsberechtigten eindeutig überwiegt. Die übrigen Akteursgruppen stehen dem Persönlichen Budget abwägender bis kritischer gegenüber (vgl. Abbildung 13). Während die „Nutzer-Seite“ (Leistungsberechtigte und Angehörige, eingeschränkt auch Beratungsstellen) sich im positiven, in der Abbildung links dargestellten Spektrum des Bewertungsstrahls ansiedelt, tendieren die befragten Verwaltungs-Mitarbeitenden zur eher negativen Gesamtbewertung (rechte Seite des Strahls).

Abbildung 13: Überwiegt der Teilhabe-Mehrwert des PB die Nachteile, die mit dem PB einhergehen?



1 = eindeutig ja; 2 = eher ja; 3 = teilweise; 4 = eher nein; 5 = eindeutig nein
Quelle: Jacobi/Pflugrad, LVR

Diese Unterschiedlichkeit der Einschätzung wahrzunehmen ist ein erster Schritt zu einem angemessenen Umgang mit dem Thema und der Entwicklung von Schritten zur Veränderung. Ein Aspekt könnte sein, die guten Erfahrungen von Leistungsberechtigten mit dem Persönlichen Budget auch in der internen Kommunikation im Dezernat stärker zu

fokussieren sowie den persönlichen Kontakt zwischen Leistungsberechtigten und Fallmanagement zu vertiefen.

5.3 Welche Hemmnisse und Nachteile sehen die unterschiedlichen Akteursgruppen beim Persönlichen Budget?

Der Aspekt, der von allen befragten Gruppen durchgängig als kritisch oder nachteilig beschrieben wurde, ist das langwierige Beantragungs- und Bearbeitungsverfahren.

Hemmnisse im Beantragungsverfahren

Budgetnutzer*innen (und ebenso Angehörige, Berater*innen und Leistungserbringer) nennen als Nachteil vor allem die langen Bearbeitungszeiten, die teilweise zu rückwirkenden Bewilligungen und verzögerten Zahlungen führen. Dies wiederum führt zu gravierenden Schwierigkeiten für die Leistungsberechtigten, wenn etwa Assistent*innen nicht rechtzeitig entlohnt werden können bzw. die Budgetnehmer*innen den Lohn aus eigenen Mitteln oder mit finanzieller Hilfe von Angehörigen vorstrecken müssen. Dies bedeutet finanzielle und psychische Belastung für die Budgetnehmenden und stellt einen Hemmnisfaktor für die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets dar. Mit einer flächendeckenden Umsetzung der Entfristung der Bewilligungen für das Persönliche Budget dem Grunde nach, wie vom Bundessozialgericht vorgegeben, würde dieser negative Aspekt für die Nutzer*innen jedoch mindestens deutlich abgemildert. Die Höhe des Persönlichen Budgets kann jedoch bei einer erneuten Bedarfsermittlung Veränderungen unterliegen.

Das Beantragungsverfahren wurde zudem als intransparent und kompliziert beschrieben. Gerade bei Folgebewilligungen wünschten sich Nutzer*innen vereinfachte Verfahren, inklusive einer verschlankten Bedarfsermittlung. Einige von ihnen berichteten, dass sie manche Unterlagen wiederholt einreichen mussten, weil, etwa bei trägerübergreifenden Budgets oder einer veränderten Arbeitsverteilung im Team, andere Personen zuständig wurden.

Fachleute sehen Organisationsaufwand als nachteilig für Nutzer*innen

Fast alle Fallmanager*innen und Führungskräfte sehen einen potentiellen Nachteil darin, dass die Organisation des Persönlichen Budgets zu einer Überforderung der Leistungsberechtigten und deren Angehörigen führen könne. Die Expert*innen aus den Beratungsstellen sehen ebenfalls das Problem, dass das Persönliche Budget als Leistungsform an sich kompliziert und die Beantragung und Organisation nicht niedrigschwellig ist. Damit geht einher, dass es viele der potentiellen Nutzer*innen ausschließen könnte, wenn diese nicht in der Lage seien, das Persönliche Budget selbstständig zu verwalten. Menschen, die Schwierigkeiten im Umgang mit Geld haben, können durch die Verwaltung des Persönlichen Budgets überfordert sein. Ein Leistungserbringer berichtete, dass einige Nutzer*innen vom Arbeitgeber- zum Assistenzdienstleistungsmodell wechseln würden, weil sie damit überfordert wären die Arbeitgeberrolle für die Assistent*innen einzunehmen.

Auch die große Verantwortung mit den Pflichten und Aufgaben im Rahmen des Persönlichen Budgets und der hohe Verwaltungsaufwand werden von den LVR-Mitarbeitenden ganz überwiegend als nachteiliger Aspekt für die Leistungsberechtigten empfunden. Zudem nehmen viele Befragte aus den verschiedenen Akteursgruppen den Fachkräftemangel bei Assistent*innen als ein Problem wahr. Außerdem sei die Qualität der eingekauften Leistungen teilweise nicht gut, wenn zum Beispiel eine Person mit psychischer Erkrankung von einer nicht dafür geschulten Assistenzkraft begleitet werde.

Diese Wahrnehmung der Fachleute und die Betonung der Nachteile stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen. Es ist nicht auszuschließen, dass dadurch bei bestimmten Zielgruppen keine ergebnisoffene Beratung und Information über die Möglichkeiten dieser Leistungsform erfolgt.

Mittelverwaltung und Nachweise

Als weiteren Nachteil empfinden manche Budgetnutzer*innen die teilweise sehr komplexe Verwaltung der Finanzen und die Verwaltung von Nachweisen, Belegen etc. Zwar sehen die Regelungen des Dezernats Soziales ausdrücklich vor, dass der LVR die Mittelverwendung nur im Verdachtsfall prüft. Vielfach gingen die Leistungsberechtigten in den Interviews jedoch davon aus, detailliert sämtliche Ausgaben nachweisen zu müssen. Dies rührt nach Einschätzung von Fachbereichsleiter 72 möglicherweise aus der vorherigen Bearbeitung vieler Fälle bei den örtlichen Trägern, die zum größten Teil jährliche Prüfungen zu den Mittelverwendungen durchgeführt haben. Eine Leistungsberechtigte äußerte dezidiert, die Pflicht, halbjährliche Verwendungsnachweise zu erstellen, sei in der Zielvereinbarung festgelegt. Der auf Vertrauen basierende Ansatz des Dezernates scheint entweder nicht ausreichend deutlich kommuniziert zu werden oder zumindest nicht überall angekommen zu sein.

Überwiegend kritische Perspektive in der LVR-Verwaltung

Die Befragung zeigt eine Diskrepanz zwischen der Haltung und strategischen Festlegung der Dezernatsspitze und obersten Führungsschicht auf eine proaktive Förderung des Persönlichen Budgets und der mehrheitlich kritischen Betrachtung des Fallmanagements und der mittleren Führungsebene. Korrespondierend zu der Leistungsberechtigten-Kritik an den langen Bearbeitungszeiten klagen Fallmanagement und Führungskräfte über hohen Zeitaufwand und inhaltliche Schwierigkeiten im Bearbeitungsprozess. Auch fehlendes Fachwissen im Fallmanagement bzgl. des Arbeitgebermodells (Arbeitsrecht, Personalbemessung etc.), wenige Möglichkeiten zur fachlichen Überprüfung des Einsatzes der bewilligten Geldleistung sowie zur Qualitätskontrolle der Unterstützungsleistungen und der deutlich erhöhte Beratungsaufwand für das Fallmanagement werden kritisch gesehen. Zudem wird auf die Möglichkeit der Zweckentfremdung der Mittel hingewiesen. Mehrere Nutzer*innen und Angehörige betonen hingegen, dass sie (bzw. ihre Angehörigen) auf die Leistungen, die sie als Persönliches Budget erhalten, angewiesen sind. Sie wünschen sich mehr Vertrauen, dass sie das Geld in ihrem eigenen Sinne zweckentsprechend einsetzen.

Die befragten Mitarbeitenden sehen insgesamt deutlich mehr Nachteile als Vorteile beim Persönlichen Budget. Fast 90 Prozent der Fallmanager*innen und 82 Prozent der Führungskräfte sehen einen Nachteil im höheren Arbeitsaufwand des Persönlichen Budgets im Vergleich zur Sachleistung. Es ist ausdrücklich wertschätzend zu würdigen, dass sie diese Einschätzung auch offen in der Befragung mitgeteilt und sich nicht auf „sozial erwünschte“ Antworten zurückgezogen haben. Das zeigt ein grundsätzliches Vertrauen in die Führungsebene und Kommunikationskultur im Dezernat Soziales, dass man die Dinge an- und aussprechen kann, auch wenn sie nicht optimal sind.

Einschätzungen zum Persönlichen Budget im Arbeitgebermodell

Die Nutzung des Persönlichen Budgets im Arbeitgebermodell ist bei Leistungsberechtigten wie LVR-Verwaltung mit Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden. Gleichzeitig besteht nach Aussagen der Leistungsberechtigten gerade in der Übernahme der Arbeitgeberrolle für die eigenen Assistenzkräfte der Kern des „Selbstbestimmungs-

Gewinns". Sie entscheiden, wer die notwendige Unterstützung leistet, wann und wie sie geschieht. Für die Leistungsberechtigten gehen damit jedoch Verantwortungsübernahme und Organisationsaufwand einher: Geeignete Assistent*innen müssen selbst auf dem Arbeitsmarkt gefunden werden; im Fall von Krankheiten oder anderen spontanen Ausfällen muss Vertretung organisiert werden.

Viele Nutzer*innen bemängeln, dass die Höhe der bewilligten Geldleistungen wenig Spielraum lasse, sich gegen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen oder Gehaltserhöhungen oder Sonderzuschläge zu leisten. Zudem sei Wissen zum Beispiel zur ordnungsgemäßen Anmeldung des Beschäftigungsverhältnisses der Angestellten als Mini- oder Midi-Job erforderlich. Einige Nutzer*innen entschieden sich deshalb für das Assistenzdienstleistungsmodell, um diese Verantwortung nicht tragen zu müssen.

„Aber ich finde es irgendwo auch ganz angenehm, dass man eben auf einen Assistenzdienst zugreifen kann, weil das auch organisiert wird mit allem (...). Weil wenn ich selber Arbeitgeber wäre, würde ich eben auch diese Sachen selber machen müssen, und da glaube ich, es könnte schwierig werden.“ (Herr L., 41 Jahre, körperliche Behinderung)

Das LVR-Fallmanagement sieht ähnliche Problematiken aus der komplementären Rolle. Sie fühlen sich überfordert mit Beratungswünschen zur Ausfüllung der Arbeitgeberrolle. Die Kalkulation der angemessenen Budgethöhe ist insbesondere im Arbeitgebermodell eines der am häufigsten genannten Probleme für das Fallmanagement. Hinzu kommen Fragen der Finanz- und Qualitäts-Kontrolle, die die Fallmanager*innen beschäftigen und belasten. Eine Leistungsberechtigte spiegelte diese Herausforderung für das Fallmanagement aus ihrer Sicht der Budgetnutzerin:

„Ich habe nicht die Budgethöhe bekommen, die ich beantragt habe, die ich ja auch mit meiner eigenen Kostenkalkulation dargelegt habe. Trotzdem habe ich weniger Budget bekommen, habe das aber erst mal akzeptiert, weil ich weiß, es dauert ewig, wenn man da schon wieder Widerspruch einlegt. (...) ich werde natürlich jetzt in diesen Nachweisen zeigen können, dass das nicht reichen wird. Da wird das wieder ein Problem sein, ob es erhöht wird oder nicht. Warum macht man das nicht von vornherein? Ich lege da meine Kosten dar und trotzdem wird das nicht akzeptiert.“ (Frau K., 45 Jahre, körperliche Behinderung)

5.4 Gibt es spezielle Bedarfslagen oder Zielgruppen, für die das Persönliche Budget besonders geeignet erscheint?

Die bisher dargestellten Befragungsergebnisse zeigen, dass das Persönliche Budget für alle Akteursgruppen Licht und Schatten bedeutet – auch wenn Licht und Schatten jeweils unterschiedlich verteilt sind. Ein Interesse der Untersuchung war daher, herauszuarbeiten, ob es bestimmte Bedarfslagen oder Zielgruppen gibt, für die das Persönliche Budget möglichst viele Vorteile bei geringen Nachteilen vereinigt und daher besonders geeignet ist. Während die befragten Nutzer*innen häufig ihre eigene Konstellation als besonders geeignet empfinden, halten viele LVR-Mitarbeitende das Persönliche Budget für jeweils unterschiedliche, häufig nach Behinderungsform differenzierte Zielgruppen für wenig geeignet.

Nutzer*innen sehen Situationen wie die eigene als geeignet an

Einige Leistungsberechtigte äußern die Einschätzung, dass das Persönliche Budget für alle Zielgruppen sinnvoll sei. Ein Leistungsberechtigter formuliert, es sei für jeden Menschen geeignet, der die Chance nutzen möchte selbstbestimmter zu leben, auch für Menschen mit kognitiven Einschränkungen, die Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen

Budgets benötigen. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass Leistungsberechtigte das Persönliche Budget in ihrer jeweiligen individuellen Situation als gewinnbringend einstufen und daraus schlussfolgern, dass sich das Persönliche Budget vor allem für Personen in ähnlichen Situationen eigne, *„für Menschen, die so sind wie ich“*, wie es ein Leistungsberechtigter mit Suchterkrankung formulierte. Auch Menschen mit anderen Behinderungsformen denken ähnlich, ebenso äußerten Menschen, die im ambulant betreuten Wohnen leben oder berufstätig sind, dass das Persönliche Budget für die jeweilige Situation gut geeignet wäre.

Viele Fallmanager*innen und Führungskräfte sind der Ansicht, dass das Persönliche Budget für Leistungen zur sozialen Teilhabe besonders gut geeignet ist, insbesondere für Menschen, die eigenständig leben.

Mitarbeitende: Persönliches Budget für Menschen mit körperlichen Behinderungen besonders gut geeignet

Nach Ansicht der meisten befragten Mitarbeitenden ist die Gruppe der Menschen mit körperlichen Behinderungen besonders geeignet, da diese in der Regel kognitiv in der Lage sind, den Pflichten nachzukommen, die mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets einhergehen und so die Möglichkeit haben, ihre Belange individuell zu steuern. Für Menschen mit körperlichen Behinderungen, die zusätzlich zu ihrer Behinderung einen hohen pflegerischen Bedarf haben, könne das Persönliche Budget zudem die einzige Möglichkeit darstellen, eigenständig zu leben, da für diese Personengruppe *„sich in der Regel kein Anbieter“* finde, *„der dies im Rahmen einer Sachleistung ambulant übernimmt“*.

Uneinheitlich ist die Einschätzung der Mitarbeitenden bei der Geeignetheit des Persönlichen Budgets für Menschen, die neben der Behinderung vor allem einen hohen Pflegeanteil in ihren Unterstützungsleistungen haben sowie für Menschen mit niedrigem Unterstützungsbedarf und für Menschen mit einer gesetzlichen Betreuung. Während ungefähr 70 Prozent der Mitarbeitenden bei diesen Gruppen das Persönliche Budget als besonders gut geeignet einschätzt, werden von jeweils ca. 30 Prozent der Fallmanager*innen die gegenteiligen Meinungen geäußert. Bei Leistungsberechtigten mit gesetzlicher Betreuung sehen mehrere befragte Mitarbeitende aufgrund deren Angewiesenheit auf diese Unterstützung beim Persönlichen Budget Eigenverantwortung und Selbstbestimmtheit als nicht gegeben.

Bei Menschen mit geistiger Behinderung besondere Unterstützung notwendig

Viele befragte Fallmanager*innen sind überzeugt, dass das Persönliche Budget sich für Menschen mit geistiger Behinderung besonders schlecht eigne. Begründet wird dies vor allem mit der Überforderung durch den hohen Verwaltungsaufwand bzw. der Rolle als Arbeitgeber. Die mangelnde Fähigkeit, das Budget eigenverantwortlich zu verwalten könne häufig auch durch das private Umfeld bzw. gesetzliche Betreuer*innen nicht kompensiert werden, weshalb Menschen mit geistiger Behinderung teilweise auf *„Budgetassistenz-Anbieter zurückgreifen müssen“* (Fallmanager*in). Dies sehen die Fallmanager*innen kritisch, weil damit ein Verlust von Selbstbestimmung und Teilhabe einhergehe und die Abhängigkeit von Dritten die Gefahr berge, dass die Leistungsberechtigten ausgenutzt werden. Die Expert*innen aus den Beratungsstellen geben hier in Teilen ähnliche Einschätzungen ab, widersprechen aber grundsätzlich: Es sei mitnichten der Fall, dass das Persönliche Budget für Menschen, die es nicht selber verwalten und organisieren können, nicht geeignet sei. Vielmehr fehle es an den nötigen Strukturen, diese Menschen bei der Verwaltung und Organisation zu unterstützen. Auch für diese Gruppe schaffe das Persönliche Budget die Möglichkeit, *„ihren Bedarf passgenauer, flexibler und individuell decken zu können“*, wie auch eine Führungskraft des Dezernates 7 formulierte.

Die Vorteile und Chancen eines Persönlichen Budgets auch für Menschen mit geistiger Behinderung betont auch ein Angehöriger:

*„Wir müssen uns klarwerden, dass jeder Mensch, soweit er kann, partizipieren und über sein Leben selbst bestimmen darf. Und deshalb finde ich das Persönliche Budget vom Ansatz her ganz wunderbar und finde das skandalös, dass es noch nicht so weit ist, dass es an Menschen mit geistiger Behinderung angepasst ist.“ (Angehörige*r)*

Eine Expertin aus einer Beratungsstelle meinte, ein Persönliches Budget sei bei Menschen mit geistiger Behinderung besonders sinnvoll bei Budgets im Bereich Freizeit, wenn die Leistungsberechtigten nur einen geringen Unterstützungsbedarf haben und eigenständig wohnen, oder wenn eine bestimmte Person eingestellt werden soll, etwa aus dem sozialen Umfeld der Person.

Menschen mit seelischer Behinderung/Suchterkrankung: Überforderung möglich

Auch für die Personengruppen der Menschen mit seelischen Erkrankungen sowie mit Suchterkrankungen sehen die befragten Mitarbeitenden vor allem die mögliche Überforderung durch den Verwaltungsaufwand und die Gefahr durch Beeinflussung bzw. Abhängigkeit von Dritten als problematisch an. Aber auch eine Zweckentfremdung der Mittel wird hier als Risiko genannt. Ein*e befragte*r Mitarbeitender differenzierte, dass die Eignung des persönlichen Budgets bei der Gruppe der Menschen mit psychischen Behinderungen sehr auf die Art der Erkrankung ankomme. Während sich das Persönliche Budget u.a. bei Angststörungen dazu eignen könne, *„dass der Leistungsberechtigte mit selbstgewählter Unterstützung, (...) ein möglichst unabhängiges Leben führen (...) und wesentlich mehr teilhaben“* könne, würde das Persönliche Budget Menschen mit Schizophrenie *„in den meisten Fällen überfordern“*.

Im Unterschied zum Fallmanagement hat die Gruppe der Führungskräfte häufiger die Aussage getroffen, dass die Eignung für das Persönliche Budget eher nicht von der Behinderungsform oder dem Grad des Unterstützungsbedarfs abhängig sei. Außerdem mache ein Budget unabhängig vom Behinderungsbild besonders bei trägerübergreifenden Budgets Sinn, weil dann für die Budgetnehmer*innen Gestaltungsspielräume entstehen könnten.

Möglichkeit Teilbudgets

Nach Ansicht von Markus Schulzen, Fachbereichsleiter 72, sei es eine weitere Option, Teilbudgets vorzuschlagen, damit der Verwaltungsaufwand für die Nutzer*innen begrenzt wird und sie die Chance haben, die Leistungsform Persönliches Budget in einem geringen Umfang auszuprobieren. Diese Möglichkeit wird bei einigen Interviews in verschiedenen Akteursgruppen angesprochen. Wenn etwa eine Sachleistung in Anspruch genommen wird, mit der die Fachkraft-Unterstützung abgebildet wird (etwa im Bereich betreutes Wohnen oder bei der Teilhabe an Arbeit in Werkstätten), könne die Nutzung eines Teilbudgets für Unterstützungsleistungen ohne Fachkrafteinsatz eine sinnvolle Möglichkeit sein, selbstbestimmt Assistenzkräfte einzustellen, etwa auch aus dem sozialen Umfeld.

Einschätzung der Fachbereichsleitungen

Dr. Dieter Schartmann, Fachbereichsleiter 73, betonte, dass jeder Mensch das Persönliche Budget beziehen kann und darf und es eine Frage der Unterstützung sei, die man den Menschen gibt, die es nicht selbstständig verwalten können. Aufgabe des EGH-Trägers sei es zu schauen, wie man Menschen bei der Nutzung des Persönlichen Budget im Rahmen

ihrer Möglichkeiten unterstützen könne. Manchmal sei es dazu nötig, auf eine Budgetassistenz zurückzugreifen.

Markus Schulzen, Fachbereichsleiter 72, ist der Meinung, dass es sinnvoll sein könnte, für bestimmte Personenkreise, die das Persönliche Budget besonders häufig in Anspruch nehmen, verstärkt und gezielt Informationen zum Persönlichen Budget zu verbreiten. Außerdem müssten die Informationsgrundlagen derart gestaltet werden, dass sie die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten des Persönlichen Budgets für verschiedene Nutzergruppen ansprechen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass insbesondere Menschen mit kognitiven Einschränkungen, aber auch Personen mit psychischen bzw. Suchterkrankungen vor besonderen Herausforderungen bei der Verwaltung eines Persönlichen Budgets stehen. Aus den Interviews mit den Budgetnutzer*innen wird jedoch deutlich, dass alle Interviewten, unabhängig von ihrer Behinderungsform, von der Nutzung des Persönlichen Budgets profitieren. Deshalb erscheint es sinnvoll, die genannten Gruppen besonders bei der Beantragung und Verwaltung des Budgets zu unterstützen und Strukturen und Möglichkeiten zu finden, um auch ihnen die Nutzung zu ermöglichen, wenn sie dies wünschen.

5.5 Wie kann die Nutzung des Persönlichen Budgets gesteigert werden?

Individuelle Information als Voraussetzung für Nutzung

Aus Sicht der Nutzer*innen, Angehörigen und Expert*innen aus Beratungsstellen gibt es mehrere Möglichkeiten, um das Persönliche Budget für Leistungsberechtigte besser zugänglich zu machen. Insgesamt sollten Informationen zum Persönlichen Budget gebündelter und zielgerichteter bereitgestellt werden. Dazu gehöre die Kommunikation im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise die Überarbeitung der vorhandenen Informationen im Internet. Die Fachbereichsleitungen äußerten die Idee, gruppenspezifische Informationsmaterialien zu erstellen, die sich aus den diversen Behinderungsformen ergeben.

Eine Expertin eines KSL schlug vor, mit Fallbeispielen von unterschiedlichen Einsatz-Konstellationen des Persönlichen Budgets potenziellen Nutzer*innen eine bessere Orientierung und Vorstellbarkeit zu geben. Dies sei auch eine Aufgabe der Beratung und der Peer-Beratung. Konkrete Materialien oder Arbeitshilfen (z.B. Musterarbeitsverträge) oder eine regionalisierte Liste mit Dienstleistern und Budgetassistenzen könnten Hilfestellung geben bei der Organisation des Persönlichen Budgets und damit Sorgen vor Überforderung mildern. Ferner werden noch Informationsveranstaltungen und Schulungen über das Persönliche Budget für die Nutzer*innen vorgeschlagen, um auch die weitere Unterstützung nach der Antragsbewilligung zu gewährleisten. Dabei blieb offen, wer diese Informationsveranstaltungen und Schulungen nach Ansicht der Expert*innen organisieren sollte und ob sie dies auch als ihre eigene Aufgabe als Beratungsstelle sehen.

Frühzeitige Information unabhängig von konkretem Unterstützungsbedarf

Ein Großteil der Befragten quer durch alle Akteursgruppen benannte das Problem, dass Leistungsberechtigte in der konkreten Situation, in der sie Unterstützung benötigen und beantragen wollen, nicht mehr die Zeit haben, sich mit langwierigen Informationsbeschaffungs- und Beantragungsprozessen des Persönlichen Budgets auseinander zu setzen. Als Vorschlag wurde vielfach geäußert, schon an den Schulen über

die Leistungsform zu informieren. Auch die Verbreitung von Informationen in Wohneinrichtungen oder Werkstätten wurde von mehreren Befragten verschiedener Akteursgruppen vorgeschlagen, um Menschen zu einem frühen Zeitpunkt über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets in Kenntnis zu setzen, wenn kein akuter Handlungsdruck besteht.

Persönliche Beratung durch LVR-Fallmanagement ausbauen

Auch die direkte Kommunikation zwischen Fallmanagement und Leistungsberechtigten kann die Nutzung eines Persönlichen Budgets erleichtern. Leistungsberechtigte äußerten vielfach den Wunsch nach einem persönlicheren Kontakt zum LVR-Fallmanagement. Dadurch ließen sich viele Fragen klären, die zu einer schnelleren und unkomplizierteren Bedarfsermittlung und damit einer insgesamt einfacheren Beantragung des Persönlichen Budgets führen könnten. Es wird deutlich, dass die Information bilateral erfolgen und individuell ausgerichtet sein muss, etwa durch Beratung. Der persönliche Austausch mit den potentiellen Budgetnutzer*innen ist nach Ansicht verschiedener Zielgruppen hilfreich, um Zugangsbarrieren zum Persönlichen Budget abzubauen. Auch dies könnte ggf. im Rahmen einer verstärkten Beratung vor Ort realisiert werden. Die Erfahrungen aus einem Projekt des Bezirks Mittelfranken sowie Erfahrungen von LVR-Mitarbeitenden zeigen, dass sich die oftmals zunächst skeptische Haltung der Mitarbeitenden zum Persönlichen Budget häufig veränderte, wenn die Mitarbeitenden bei persönlichen Gesprächen mit Leistungsberechtigten die Gelegenheit hatten, mehr über die Vorteile des Persönlichen Budgets aus erster Hand von den Budgetnutzer*innen selbst zu erfahren.

Schulungen für Nutzer*innen mit Arbeitgeberrolle

Nutzer*innen sprachen sich außerdem für Schulungen für (potenzielle) Nutzer*innen zu den arbeitsrechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Faktoren des Persönlichen Budgets aus. Gerade leistungsberechtigte Personen, die das Persönliche Budget im Arbeitgebermodell nutzen und eine 24-Stunden Assistenz in Anspruch nehmen, wünschten sich außerdem vermehrt ein Netzwerk oder einen Pool, über den sie Dienstleister oder Assistenzkräfte finden können.

Hauptansatzpunkt: Bearbeitungsprozess verschlanken

Einer der wichtigsten Ansatzpunkte zur Förderung der Nutzung des Persönlichen Budgets erscheint aufgrund der Aussagen der verschiedenen Akteursgruppen die Beschleunigung und Vereinfachung des Beantragungsprozesses.

Die Nutzer*innen regten wiederholt an, die als kompliziert und aufgebläht empfundene Bedarfsermittlung durch den BEI_NRW zu verschlanken, insbesondere bei Folgeanträgen. Die Fachbereichsleiter 72/73 wiesen darauf hin, dass genau dies derzeit passiert: In einer internen Überarbeitung des BEI_NRW bei Folgebewilligungen wird eruiert, welche Aspekte bei einer Folgebewilligung erforderlich sind und worauf verzichtet werden kann, wenn sich keine Veränderungen zum vorherigen Antrag ergeben haben.

Neben der Bedarfsermittlung bemängeln einige Nutzer*innen den hohen bürokratischen Aufwand durch die wiederholte Anforderung von Basis-Unterlagen, etwa den Nachweis über die Behinderungsform. Auch hier könnte es sinnvoll sein, verwaltungsinterne Abläufe kritisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen, im Interesse der Aufwandsminimierung auf beiden Seiten – Leistungsberechtigte wie Verwaltung.

Verwaltungsinterne Bündelung von Budget-Expertenwissen und Zuständigkeiten

Die Mitarbeitenden des Dezernats sprechen sich vor allem dafür aus, die Bearbeitungsprozesse innerhalb der Verwaltung zu verändern. So gaben 76 Prozent der Fallmanager*innen und 50 Prozent der Führungskräfte an, dass eine Bündelung der Bearbeitung des persönlichen Budgets bei Expert*innen im Dezernat die Häufigkeit der Nutzung des Persönlichen Budgets steigern würde.

Aus Sicht der Fachbereichsleiter 72/73 wäre hier sowohl eine „kleine Bündelung“ von Expertenwissen innerhalb der (Regional-)Abteilungen denkbar als auch eine „große Bündelung von Expertise“ in einer eigenen, auf die Bearbeitung von insbesondere trägerübergreifenden Persönlichen Budgets spezialisierten Abteilung. Die Expert*innen aus den Beratungsstellen sehen in einer Bündelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten im Dezernat eine Vereinfachung für die Antragsstellenden, da die zuständigen Mitarbeitenden routinierte Spezialist*innen für das Persönliche Budget wären und sehr umfassend beraten könnten.

Arbeitsorganisatorische Verbesserungen

Eine Anlaufstelle für Fragen rund um das Arbeitgebermodell fanden jeweils über 70 Prozent der Fallmanager*innen und der Führungskräfte sinnvoll. Zwei Drittel der befragten Fallmanager*innen waren der Ansicht, dass der erhöhte Verwaltungsaufwand beim Persönlichen Budget in der Zuteilung der Fälle pro Fallmanager*in anerkannt werden sollte. Instrumente zur Unterstützung des Arbeitsprozesses, wie beispielsweise Musterkalkulationen, wünschen sich die Hälfte der Fallmanager*innen und drei von vier Führungskräften.

Auffallend ist, dass die Mitarbeitenden die Frage nach Wegen zu einer höheren Nutzung des Persönlichen Budgets vor allem mit Vorschlägen beantworten, die die Arbeit der Verwaltung erleichtern. Die Vereinfachung der Prozesse für die Leistungsberechtigten wird hingegen lediglich von einer Minderheit als wichtiges Mittel gesehen, um die Nutzung zu steigern. Möglicherweise würde aus Sicht der Mitarbeitenden ein vereinfachter Arbeitsprozess dazu führen, dass sie selbst bzw. die Kolleg*innen die Leistungsberechtigten häufiger und ausführlicher über das Persönliche Budget informieren und beraten.

Möglichkeiten des Teilbudgets ausbauen

Eine weitere Möglichkeit zur Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets, die von den Fachbereichsleitern 72/73 genannt wurde, ist die aktive „Bewerbung“ von Teilbudgets, um Leistungsberechtigte langsam an die Leistungsform heranzuführen. In diesen Fällen erhalten Leistungsberechtigte neben der Sachleistung – etwa im Bereich des ambulanten Wohnens – ergänzend eine Geldleistung für einen Teilbereich des Unterstützungsbedarfs, etwa im Bereich der Freizeitgestaltung.

6. Fazit und Handlungsempfehlungen

Ausgehend von den Fragestellungen, die dem Befragungsprojekt zur Nutzung des Persönlichen Budgets von Menschen mit Behinderungen im Rheinland zugrunde liegen, hat der Bericht die verschiedenen Perspektiven der Nutzer*innen, Angehörigen und Berater*innen, aber auch der Verwaltung des Dezernates Soziales sowie weniger ausgewählter Leistungserbringer, die Leistungen im Rahmen des Persönlichen Budgets

erbringen, dargestellt und zusammengeführt. Anliegen war es, die Erfahrungen der Menschen darzustellen, die von dieser Leistungsform profitieren, um daraus Schlussfolgerungen für Ansätze zur Förderung der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets ableiten zu können. Genauso wichtig ist jedoch die Perspektive der Mitarbeiter*innen des Dezernats Soziales, insbesondere des Fallmanagements, um strukturelle verwaltungsseitige Probleme der Leistungsform erkennen zu können.

Die Autor*innen danken allen Befragten, insbesondere aber auch den Mitarbeiter*innen des Dezernates, für ihre aufrichtigen und teilweise detaillierten Auskünfte. Sie hatten den Mut, auch kritische Einschätzungen und Antworten zu geben, wohl wissend, dass die Förderung des Persönlichen Budgets ein strategisches Dezernats-Ziel ist. Es spricht für die Kultur im Dezernat und das Selbstbewusstsein der Mitarbeitenden, dass sie der Tendenz zu den „sozial erwünschten Antworten“, die in Umfragen häufig zu beobachten ist, widerstanden haben und die Dinge benannt haben, wie sie sie sehen. Denn dies ist die Voraussetzung für eine Veränderung und eine Verbesserung der als schwierig wahrgenommenen Aspekte.

Und die gibt es reichlich, auf beiden Seiten, trotz der zumindest aus Sicht der Leistungsberechtigten und Angehörigen unbestrittenen Vorteile. Diese Vorteile für leistungsberechtigte Personen der Eingliederungshilfe lassen sich unter den Begriffen Selbstbestimmung, Selbstwirksamkeit und Teilhabe zusammenfassen. Im klassischen Leistungsdreieck werden durch Verträge zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer viele Eckdaten in der Art und Weise des Leistungsgeschehens und damit im Leben und Alltag der Menschen mit Behinderung determiniert, ohne dass diese großen Einfluss nehmen können. Der Grundgedanke, aus dem klassischen Leistungsdreieck auszubrechen, wird von jenen, die sich für das Persönliche Budget entschieden haben, als ausgesprochen wichtig und wertvoll dargestellt. Die Befragungen der Budgetnutzer*innen haben deutlich gezeigt: Das Persönliche Budget stärkt Menschen mit Behinderungen, gibt ihnen Entscheidungsmöglichkeiten über ihr eigenes Leben und eröffnet Räume für Selbstbestimmung und Teilhabe nach eigenen Vorstellungen. Alle Befragten antworten, mit dem Persönlichen Budget grundsätzlich zufrieden zu sein.

„Selbstbestimmung, das ist das A und O für mich. Ich möchte nicht fremdbestimmt werden.“ (Frau M.-E., 62 Jahre, körperliche Behinderung)

„Man ist super dankbar, dass es so etwas gibt. Und es ist die einzige Form, bei der man halt wirklich selbstbestimmt leben kann, wo der Mensch wirklich sein Leben gestalten kann.“ (Frau K., 45 Jahre, körperliche Behinderung)

Gleichzeitig äußern alle Seiten auch viel Kritik, die zwar aus der Perspektive der Leistungsberechtigten bzw. der Verwaltung jeweils unterschiedliche Ausprägungen haben, sich letztlich aber auf die Kernpunkte Probleme bei Beantragung und Bearbeitung sowie die Frage von frühzeitiger Information und individueller Beratung zum Persönlichen Budget zurückführen lassen. Leistungsberechtigte äußerten den Wunsch, vom LVR frühzeitiger und individueller über die Leistungsform informiert zu werden. Die teilweise langen Bearbeitungsdauern erleben sie als lange Phase einer schon fast existenziellen Unsicherheit, die sich psychisch und finanziell belastend auswirkt. Dies kann nach ihrer Einschätzung letztlich dazu führen, dass (potentielle) Budgetnehmer*innen abgeschreckt werden. Auf Seiten der Verwaltung sind es vor allem unklare Verfahrensabläufe, fehlende Kenntnisse und Routinen sowie ein deutlich erhöhter Verwaltungsaufwand, die dazu führen, dass das Persönliche Budget mehrheitlich überwiegend kritisch gesehen wird.

Das Befragungsprojekt über die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets hatte das Ziel, die Rahmenbedingungen zu eruieren, die für die Nutzung des Persönlichen Budgets relevant sind. Kern des Projekts war es demnach herauszufinden, wie sich die Nutzung des Persönlichen Budgets steigern ließe. Dabei ist gleichzeitig wichtig zu betonen, dass es keine feste „Zielmarke“ für die Nutzung des Persönlichen Budgets im Dezernat Soziales gibt und geben kann. Das Wahlrecht liegt bei den Menschen mit Behinderung. Das Persönliche Budget ist eine Option für Leistungsberechtigte, von der möglichst alle Kenntnis haben sollten. Ob es einen Mehrwert bietet, muss im Einzelfall die leistungsberechtigte Person selbst für sich entscheiden. Wer zufrieden ist mit der erbrachten Sachleistung, mit der Arbeit des beauftragten Leistungserbringers, sieht vermutlich keinen Änderungsbedarf. Aufgabe des Dezernat Soziales als Träger der Eingliederungshilfe im Rheinland kann es deshalb auch nur sein, Menschen, für die das Persönliche Budget potentiell interessant wäre, zu informieren und zu unterstützen und ihnen so eine echte Wahlmöglichkeit geben.

In diesem Sinne werden hier abschließend die aus Sicht der Autor*innen wichtigsten und potenziell wirksamsten Handlungsvorschläge zusammenfassend dargestellt, die sich aus den Befragungsergebnissen ableiten lassen.

- **Informationsdefiziten entgegenwirken**

Um alle Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets sowie die damit verbundenen Vorteile und Herausforderungen umfassend aufzuklären, erscheint es zentral, dass, neben einer evtl. verstärkten Öffentlichkeitsarbeit insbesondere in der direkten „Kundenbeziehung“ zwischen Fallmanagement und Leistungsberechtigtem eine proaktive und individuell passende Information und Beratung erfolgt. Die im heutigen BEI-NRW vorgesehene Frage bzw. Information zur Leistungsform des Persönlichen Budgets scheint die intendierte Wirkung nicht zu erfüllen. Neben der verstärkten Verbreitung von allgemeinen Informationen wurde auch der Wunsch nach konkreten Service-Materialien sowie Hilfestellung deutlich. Schulungen oder Informationsmaterialien zu arbeitsrechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Fragestellungen könnten Unsicherheiten auf Seiten der Budgetnutzer*innen beseitigen.

Darüber hinaus sollten Leistungsberechtigte frühzeitig über die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets informiert werden. Hierzu könnten potentiell weitere Akteure der Eingliederungshilfe, wie Werkstätten, besondere Wohnformen oder auch Förderschulen beitragen. Die vom Dezernat Soziales und den KSL gemeinsam getragene Wanderausstellung zur Kampagne „Das Persönliche Budget – mehr als Geld“⁷ zur Förderung des Persönlichen Budgets ist ein gutes Beispiel, das erneuert und ausgeweitet werden könnte. Eine frühzeitige allgemeine Information über diese Nutzungsform in einer Situation, in der gar kein Handlungsdruck besteht, bietet die Chance, sich in Ruhe mit diesem Instrument auseinanderzusetzen. Es stärkt Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit der Betroffenen, wenn sie die Entscheidung pro oder contra Persönliches Budget in ihrem eigenen Tempo treffen können.

Auch eine Stärkung der Beratung vor Ort (§106er-Beratung) könnte dazu beitragen, dass Leistungsberechtigte früher und vor Ort Zugang zu Informationen rund um das Persönliche Budget erhielten.

Hilfreich könnte zudem eine proaktive Information durch das Dezernat über den Verzicht auf Einzelnachweise sowie die geplante Umstellung auf eine flächendeckende Entfristung

⁷ <https://www.ksl-nrw.de/de/wanderausstellung/termine>

von Bewilligungen im Persönlichen Budget sein, da beides wiederholt genannte Hemmnisse für die Leistungsberechtigten zumindest deutlich mildern würde.

- **Beantragungsprozesse für Leistungsberechtigte vereinfachen**

Eines der angesprochenen größten Hemmnisse aus Sicht der Leistungsberechtigten sind die langen Bearbeitungsdauern der Budgets. Eine Vereinfachung von insbesondere Folgebeantragungen sowie eine begleitende Verschlinkung des BEI_NRW könnten sinnvolle Schritte sein, die im Dezernat Soziales bereits begonnen wurden bzw. angedacht sind. Zudem würde eine Stärkung des persönlichen Kontaktes zwischen LVR-Mitarbeitenden und Leistungsberechtigten, etwa durch Hausbesuche bei der Bedarfsermittlung, gegenseitiges Verständnis fördern und Abläufe vereinfachen. Natürlich bedeutet auch ein für das Fallmanagement reduzierter Verwaltungsaufwand für die Leistungsberechtigten eine Verbesserung, weil damit eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten einhergehen dürfte.

Eine flächendeckende Umsetzung der Entfristung der Bewilligungen beim Persönlichen Budget könnte zudem Unsicherheiten und Belastungen bei den Leistungsberechtigten und Angehörigen mildern, indem sie nicht mehr das finanzielle Risiko tragen müssen für zeitliche Lücken zwischen den Bewilligungszeiträumen.

- **Interne Verwaltungsabläufe optimieren**

Die Bearbeitung von Budgets dauert teilweise um ein Vielfaches länger als bei Sachleistungen und die Berechnung der Höhe der Geldleistung stellt viele Fallmanager*innen vor Herausforderungen. Gleichzeitig machen Budgets oft einen kleinen Teil der zu bearbeitenden Fälle aus. Das führt zu Unsicherheiten durch fehlende Routinen und Kenntnisse. Eine Lösungsmöglichkeit könnte die Bündelung von Expertise sein, die auch bereits in den Fachbereichen 72/73 diskutiert wird. Vorstellbar wären zwei Optionen:

- „Kleine“ Bündelung in Regionalabteilungen (für trägerspezifische und einfache Budgets)
- „Große“ Bündelung in eigener Abteilung (für trägerübergreifende und komplexe Budgets)

Dem gegenüber steht jedoch die Befürchtung, dass Persönliche Budgets damit zu einem „Sonderfall“ werden, für den bestimmte Personen oder Organisationseinheiten zuständig sind, und nicht eine reguläre und übliche Form der Leistungserbringung, über die jede*r Fallmanager*in Bescheid weiß und informieren kann.

Weitere Maßnahmen, um die Bearbeitung Persönlicher Budgets zu erleichtern, könnten interne Informationsmaterialien oder konkretisierte Arbeitshilfen sein, die klarere Vorgaben zur Bearbeitung zu schaffen. Außerdem sollte der bereits angesprochene persönliche Austausch zwischen dem Fallmanagement und den Nutzer*innen des Persönlichen Budgets sowie der persönliche Austausch zwischen dem Fallmanagement und den Beratungsstellen gestärkt werden. Durch eine direktere Kommunikation könnten Hemmungen und Vorbehalte auf allen Seiten abgebaut und die Bearbeitungszeiten verkürzt werden. Zudem könnten die Fallmanager*innen direkt von den betroffenen Personen erfahren, welchen Nutzen die Leistungsberechtigten aus dem Persönlichen Budget ziehen können.

- **Teilbudgets fördern**

Eine weitere Möglichkeit zur Steigerung der Attraktivität des Persönlichen Budgets stellt die verstärkte Information über die Möglichkeit von Teilbudgets dar. Mit diesem Instrument können Leistungsberechtigte diese Leistungsform erproben, während große Teile der Unterstützungsleistung weiterhin durch eine Sachleistung gesichert sind. So könnten die Leistungsberechtigten beispielsweise die benötigte Sachleistung eines BeWo-Dienstes in Anspruch nehmen und dennoch mit dem Persönlichen Budget im Bereich der Freizeit Unterstützungsleistungen von Freund*innen oder Nachbar*innen finanzieren. Der Organisationsaufwand bleibt vergleichsweise gering, da nur ein Teil der Leistung von den Leistungsberechtigten selbst verwaltet und organisiert wird. Bei einem Teilbudget könnten sich Menschen aus einem gesicherten Setting heraus damit auseinandersetzen, ob und in welchem Umfang das Persönliche Budget für sie geeignet wäre. Die im Befragungsprojekt gewonnenen Erkenntnisse deuten außerdem darauf hin, dass das Persönliche Budget Potential hat, zur persönlichen Weiterentwicklung von Menschen mit Behinderungen positiv beitragen zu können. Eine solche kleinschrittige Herangehensweise könnte demnach auch Menschen mit Behinderungen das Budget ermöglichen, die aufgrund der hohen Anforderungen ansonsten faktisch ausgeschlossen bleiben bzw. sich die damit verbundene Verantwortung selbst nicht zutrauen und zumuten möchten.

Diese Schritte könnten einen Beitrag leisten, den gesetzlich vorgegebenen Rechtsanspruch auf ein Persönliches Budget zu einer für viele Menschen mit Behinderungen realisierten echten Wahlmöglichkeit zu machen.

Danke!

Das Projektteam dankt allen Teilnehmenden der Befragungen für die Bereitschaft, an dem Projekt mitzuwirken. Ausdrücklicher Dank gilt hierbei den Budgetnehmer*innen, den Angehörigen sowie den Mitarbeiter*innen und Führungskräften des Landschaftsverbands Rheinland, ohne deren wertvolle persönliche Rückmeldungen und Einschätzungen das Projekt nicht umsetzbar gewesen wäre.

7. Referenzen

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2019). Fragen und Antworten zum Persönlichen Budget. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Personliches-Budget/Fragen-und-Antworten/faq-personliches-budget.html>.

Zuletzt abgerufen am 17.02.2023.

LVR – Landschaftsverband Rheinland. (2023). Das Persönliche Budget. https://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/antraege_und_verfahren/personliches_budget/personliches_budget.jsp. Zuletzt abgerufen am 08.02.2023.

LVR – Landschaftsverband Rheinland. (2014). LVR-Aktionsplan „Gemeinsam in Vielfalt“. Köln: Landschaftsverband Rheinland.

LVR – Landschaftsverband Rheinland. (2015). Vorlage Nr. 14/837: Musterzielvereinbarung Persönliches Budget. [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/11E6C9073950A30DC1257EEB003FA9DC/\\$file/Vorlage14_837.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/11E6C9073950A30DC1257EEB003FA9DC/$file/Vorlage14_837.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.02.2023.

LVR – Landschaftsverband Rheinland. (2019). Das Persönliche Budget. Ein Schritt zu mehr Selbstbestimmung. Köln: LVR.

LVR – Landschaftsverband Rheinland. (2021). Vorlage Nr. 15/390: Nutzung des Persönlichen Budgets im Rheinland. [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/AD350472D00C9365C125873D001CBDB4/\\$file/Vorlage15_390.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/AD350472D00C9365C125873D001CBDB4/$file/Vorlage15_390.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.02.2023.

Mayring, Philipp (2010). Qualitative Inhaltsanalyse (11. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Rädiker, S; Kuckartz, U. (2019). Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Springer VS: Wiesbaden.

Schreier, M. (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In Forum: Qualitative Sozialforschung, Vol. 15 (1).

Impressum:

Hrsg.: LVR-Dezernat Soziales

Text: Isabel Pflugrad, Milan Jacobi

Redaktion: Martina Krause

Titelfoto: Martin Scherag

Piktogramme: Reinhild Kassing

Stand: April 2023

10 interessante Dinge über das

Persönliche Budget



In einfacher Sprache

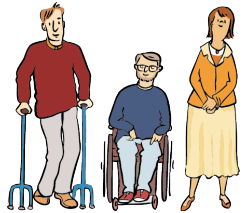
1. Geld statt Sachleistung



Wenn Menschen mit Behinderung Unterstützung brauchen, können sie entscheiden: Möchten sie die Unterstützung von einem Dienst? Zum Beispiel beim Haushalt oder in der Freizeit. Dann bezahlt der LVR den Dienst. Das nennt man „Sachleistung“. Menschen mit Behinderung können aber auch direkt das Geld für die Unterstützung vom LVR bekommen. Dann kauft sich der Mensch mit Behinderung die Unterstützung selbst ein. Man nennt das: Geldleistung. Oder: Persönliches Budget.

2. Für alle Menschen mit Behinderung

Alle Menschen mit Behinderung haben ein Recht auf ein Persönliches Budget. Egal ob sie eine körperliche, psychische oder geistige Behinderung haben.

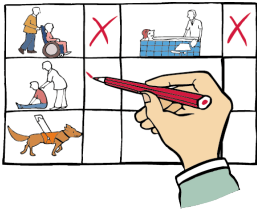


3. Sie entscheiden, wer für Sie arbeitet!

Menschen mit Behinderung können dann selbst entscheiden, wer die Unterstützung geben soll. Sie können dann die Assistenzkraft selbst einstellen. Das kann manchmal auch ein Freund oder eine Freundin sein.



4. Mehr Selbstbestimmung



Mit dem Persönlichen Budget können Menschen mit Behinderung mehr selbst bestimmen. Zum Beispiel: Wer für sie arbeitet. Aber auch, wann die Unterstützung stattfinden soll. Sie entscheiden über ihren Tagesablauf.

5. Mehr Verantwortung

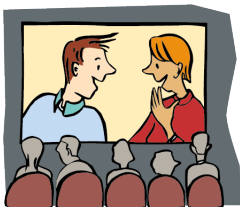
Mit dem Persönlichen Budget kann man viel mehr über sein eigenes Leben bestimmen. Es ist aber auch mehr Arbeit. Denn man muss sich dann um vieles selbst kümmern.

Sachen, um die sich sonst der Dienst kümmert. Zum Beispiel: Assistenzkräfte zu finden.



6. Teilbudget

Wenn einem das Persönliche Budget zu aufwendig ist, kann man auch ein Teilbudget beantragen. Dann bekommt man nur einen Teil der Leistungen, die man braucht, als Persönliches Budget. Zum Beispiel nur für die Unterstützung in



der Freizeit. Dann gibt es nicht so viel Geld und man muss sich auch nicht um so vieles kümmern.

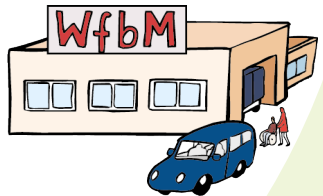
7. Trägerübergreifendes Budget

Manchmal bekommen Menschen mit Behinderung Unterstützung von mehreren Stellen, zum Beispiel vom LVR und von der Krankenkasse und der Pflegekasse. Beim „Trägerübergreifenden Budget“ bekommen Menschen mit Behinderung den gesamten Geldbetrag nur von einer Stelle. Zum Beispiel dem LVR.

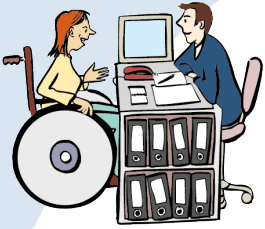


8. Werkstatt-Angebote einkaufen

Menschen mit Behinderung, die in einer Werkstatt arbeiten, können auch das Persönliche Budget beantragen. Sie können mit dem Persönlichen Budget einzelne Angebote der Werkstatt in Anspruch nehmen. Zum Beispiel Fortbildungen. Aber sie können damit auch Angebote bei anderen Anbietern einkaufen, die etwas mit dem Thema Arbeit zu tun haben. Zum Beispiel: Hilfe, um auf dem allgemeinen Arbeits-Markt arbeiten zu können.



9. So viel Unterstützung, wie Sie brauchen



Zusammen mit dem Menschen mit Behinderung schauen die Leute vom LVR: Was braucht die Person mit Behinderung? Welche Unterstützung? Wie oft und wie lange? Muss die Unterstützung von einer Fachkraft gegeben werden? Dann wird ausgerechnet, was das kostet. Und dieses Geld bekommt der Mensch mit Behinderung. Das Persönliche Budget darf aber nicht mehr kosten als die Sachleistung, wenn ein Dienst die Unterstützung macht. Und der Mensch mit Behinderung muss unterschreiben: Er gibt das Geld vom LVR nur für die Unterstützung aus, die er braucht.

10. Zurück zur Sachleistung?

Wenn es nicht klappt mit dem Persönlichen Budget, kann man es wieder beenden. Und wieder die Sachleistung vom Dienst bekommen. Wenn es gut klappt, schauen die Leute vom LVR nach 2 Jahren zusammen mit der Person mit Behinderung: Was hat sich geändert? Braucht es mehr Unterstützung, oder weniger? Oder andere?



Mehr Infos und Beratung



Mehr Informationen zum Persönlichen Budget finden Sie auf soziales.lvr.de.

Scannen
und bestellen

Unsere Broschüren
„[Das Persönliche Budget](#)“ und
„[Werkstatt-Angebote als](#)

[Persönliches Budget](#)“ können Sie über
soziales.lvr.de
bestellen.



Sie wünschen sich einen direkten Kontakt zum LVR? Oder wollen das Persönliche Budget beantragen?

Dann hilft Ihnen gerne Ihre Fallmanagerin oder Ihr Fallmanager vom LVR weiter. Sie



finden diese in der Ansprechpersonensuche des
[LVR-Beratungskompass](#).



Unter beratungskompass.lvr.de finden Sie zudem auch weitere Beratungsangebote wie die KoKoBe, die KSL oder die EUTB in Ihrer Nähe.

Impressum

Redaktion: Martina Krause und Jill Wagner

Layout: Jill Wagner

Bilder: Martin Scherag/LVR, Reinhild Kassing

Druck: LVR-Druckerei; Inklusionsabteilung, Tel 0221 809-2418