

Forum E

Recht der Dienste und Einrichtungen
– Diskussionsbeitrag Nr. 4/2014 –

16.09.2014

„Es kommt etwas ins Rollen“ – das Persönliche Budget für Arbeit in der Praxis

*Von Hubert Vornholt, Geschäftsführer, und Anne Lins,
Unternehmensentwicklung, Josefsheim gGmbH*

I. Thesen

Trotz der meist positiv besetzten Schlagworte Inklusion, Personenzentrierung und Empowerment sind mit dem Persönlichen Budget (§ 17 Abs. 2 SGB IX) häufig negative Assoziationen verbunden. Das Josefsheim hat als Leistungsanbieter Erfahrungen gesammelt und kommt zu folgenden Thesen:

- 1. Das Persönliche Budget erhöht die Teilhabechancen und Lebensqualität von Menschen mit Behinderung, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.**
- 2. Organisationen und Einrichtungen verändern sich positiv, wenn sie sich für das Persönliche Budget öffnen: Sie können die Teilhabechancen erhöhen und zur Inklusion beitragen.**
- 3. Rechtliche Vorgaben, wie die Begrenzung der Budgethöhe, und öffentliche Ausschreibungen stellen eine Barriere für die individuell sinnvolle Nutzung des Persönlichen Budgets dar.**

II. Das Josefsheim und seine Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget

Die Josefsheim gGmbH ist ein Dienstleister für rund 770 Menschen aller Altersgruppen mit Körper-, Lern-, Sinnes- und komplexen Behinderungen. Es bietet differenzierte Wohnformen, einen Kindergarten, ein Berufsbildungswerk, eine Werkstatt für behinderte Menschen und einen ambulanten Dienst. Das Josefsheim ist auf dem Weg seine Dienstleistungen personenzentriert auszurichten und sieht das Persönliche Budget als einen Schlüssel zum Erfolg. Deshalb hat das Josefsheim seit 2008 zwei vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Projekte durchgeführt. Das Projekt „An die Arbeit – mit Persönlichem Budget“ hat die Einsatzmöglichkeiten des Persönlichen Budgets im Bereich Arbeit und berufliche Bildung aus der Perspektive der Nutzer/innen erprobt. Ziel war es durch die Begleitung der Budgetnehmer/innen bei der Umsetzung eine selbstbestimmtere Teilhabe am Arbeitsleben zu verwirklichen. Das Projekt „WerkstattBudget“ nahm die Perspektive der Leistungsanbieter und -träger ein. Rah-

menbedingungen wurden geschaffen, mit denen die Nutzung des Persönlichen Budgets ermöglicht wurde.

III. Nutzen des Persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderung und Organisationen

1. Das Persönliche Budget erhöht die Teilhabechancen und Lebensqualität von Menschen mit Behinderung, wenn die Rahmenbedingungen stimmen

Seit einigen Jahren ist in der Politik ein grundlegender Richtungswechsel zu erkennen: von der Fürsorge hin zu einer vollen Anerkennung der Rechte auf Selbstbestimmung und Teilhabe aller Menschen. Ziel jeder Leistungserbringung ist die Steigerung der Lebensqualität. Dem Ziel der Selbstbestimmung als zentrales Merkmal der Lebensqualität wird das Persönliche Budget gerecht. Wenn der Mensch mit Behinderung zum direkten Kunden eines Anbieters wird und direkt mit seinem Leistungsträger verhandelt, ist intensive Selbstbestimmung möglich und wird eingefordert. Zudem ändern sich Rollen und „Machtverhältnisse“. Das kann neben der Steigerung der Selbstbestimmung zu einer Steigerung des Selbstwertgefühls beitragen. Der Mensch mit Behinderung sieht sich als Experte in eigener Sache, nimmt seine Rechte wahr, entscheidet über Lern- und Bildungswege und verfolgt diese zielgerichtet, weil eine intensive Auseinandersetzung mit den eigenen Zielen stattgefunden hat. Passgenaue Unterstützung und zielorientierte Leistungen erhöhen die gesellschaftliche Teilhabe. Auch wenn diese Entwicklung schon im Rahmen des Sachleistungsprinzips anzustreben ist (siehe z. B. §§ 10, 12 SGB IX), bekommt sie für Menschen mit Behinderung, Leistungsträger und Leistungserbringer nun eine andere Dynamik.

Diese Erkenntnisse werden durch die Ergebnisse des Projekts „An die Arbeit – mit Persönlichem Budget“ bestätigt. Ein Fazit: Das Instrument des Persönlichen Budgets für Arbeit wirkt! (*„...ohne das Persönliche Budget würd' ich immer noch nur diesen Arbeitsplatz hier haben und mich nicht trauen, so nach außen zu gehen.“*)

Damit das Persönliche Budget für einen größeren Personenkreis wirken kann, sind Barrieren zu überwinden. Dies zeigt sich vor allem in den Interviews mit Menschen, die an einem Persönlichen Budget interessiert sind und dies letztendlich nicht beantragt haben. Das Instrument wird von den Befragten nicht negativ bewertet oder dessen Sinn in Frage gestellt. Bereits die Auseinandersetzung mit und die Reflexion der eigenen Wünsche und Zukunftsvorstellungen für den Bereich Arbeit führten zu weitreichenden Veränderungsprozessen (*„Mich bringt es ein bisschen voran, würd' ich mal sagen. Und das ist auf alle Fälle erst mal das Wichtigste...“*). Die wesentlichen Barrieren beziehen sich nicht auf das Instrument selbst, sondern auf die Rahmenbedingungen. Hierzu zählen individuelle Dispositionen wie der gesundheitliche Status, die fehlenden Referenzebenen sowie der durch die bereits initiierten Veränderungsprozesse infrage gestellte individuelle Nettutzen des Persönlichen Budgets für Arbeit. Gerade für Menschen mit Körperbehinderung scheint ein mangelnder gesundheitlich stabiler Status ein Grund zu sein, eine Beantragung zurückzustellen. Mit dem Persönlichen Budget gehen Ängste einher, die vor allem auf eine erhöhte Eigenverantwortung zurückzuführen sind. Eine unterschwellige Angst schien speziell die Verantwortung und Organisation des Budgets und die Gefahr, dass das vorhandene Budget nicht für alle notwendigen Unterstützungsleistungen reicht (*„...weil man muss es ja haargenau im Auge behalten. Wie viel hat man noch über? Wenn Mitte des Monats nichts mehr da ist, dann kann man auch nichts Neues beantragen.“*).

Hier sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Projekts eine Budgetbegleitung gewährt werden konnte. Eine dauerhafte Re-finanzierung der beratenden Begleitung ist jedoch nicht geklärt.

Fehlende Informationen über Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget sind ein weiterer Grund gegen eine Beantragung. Gäbe es Erfahrungswerte, mit denen Budgetinteressierte eine konkretere Vorstellung ihrer eigenen beruflichen Zukunft entwickeln könnten, wären sie durchaus bereit, den Antrag zu stellen.

Ein weiterer Grund ist die fehlende subjektiv empfundene Notwendigkeit. In den gewohnten Strukturen sahen die Befragten keinen Bedarf für individualisierte Hilfe, die über ein Budget organisiert werden müsste. Mit dem vorhandenen Hilfeangebot waren sie zufrieden. Das Budget erschien ihnen wirkungslos. Auch diejenigen, die sich durch das Persönliche Budget für Arbeit mehr Selbstbestimmung versprochen hatten, entschieden sich gegen die Antragstellung, wenn kein Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen sollte, durch den ein anderer Unterstützungsbedarf als bisher notwendig geworden wäre.

2. Organisationen und Einrichtungen verändern sich positiv, wenn sie sich für das Persönliche Budget öffnen: Sie können die Teilhabechancen erhöhen und zur Inklusion beitragen

Mit dem Persönlichen Budget stellt der Gesetzgeber eine Leistungsform zur Verfügung, die individuell angepasst die notwendigen Leistungen finanziert. In der Übersetzung für die Einrichtungen bedeutet dies eine **hohe Personenzentrierung und Sozialraumorientierung**, weil sich die Leistungen sowohl zeitlich, örtlich, sächlich, qualitativ als auch quantitativ stark an den individuellen Bedürfnissen der Einzelnen orientieren.

Das Persönliche Budget hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass sich das Josefsheim weiter personenzentriert ausrichtet. Allein die Auseinandersetzung mit dem Thema hilft grundlegende Handlungsweisen zu verändern.

Konkrete Veränderungen sind zum Beispiel die konsequente **Beteiligung der Menschen mit Behinderung** am Dienstleistungsgeschehen, eine Modularisierung der Angebote mit entsprechender Kalkulation, die Weiterentwicklung der Angebote und die stärkere Betrachtung der Ergebnis- anstelle der Strukturqualität.

Die Beteiligung der Menschen mit Behinderung zeigt sich im gesamten Dienstleistungsprozess vom Assessment bis zur Evaluation. Da mit dem Persönlichen Budget der Mensch mit Behinderung zum Kunden wird, konnte eine veränderte Haltung eingenommen und erprobt werden, die es nun auch gegenüber allen anderen Leistungsnehmer/innen einzunehmen gilt.

Die Leistungen werden mit dem Persönlichen Budget individuell geplant, erbracht und personenzentriert finanziert. Damit entsprechende Angebote erstellt werden können, mussten pauschale Leistungen aufgebrochen und neu konzipiert werden. Eine modulare Form, die flexibel differenziert und erweitert werden kann, wurde gewählt. Zudem wurde ein Kalkulationsschema erstellt, um Leistungsangebote erstellen zu können. Die Projektteilnehmer/innen setzten sich mit Hilfe des Ansatzes der Persönlichen Zukunftsplanung mit ihren Zukunftsvorstellungen auseinander. So sind veränderte Zielvorstellungen in Bezug auf ihre Arbeit entstanden und Unterstützungssettings wurden analysiert. Auf beide Anforderungen konnte das Josefsheim reagieren, sodass zum Beispiel neue Arbeitsplätze, ein verändertes Konzept zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt oder ein stärker personenzentriertes Assessment, entstanden sind.

Auch in Bezug auf die Evaluation von Leis-

tungen kann mit dem Persönlichen Budget eine personenzentrierte Handlungsweise erreicht werden. **Der Mensch mit Behinderung beurteilt die Qualität und den Nutzen der Leistungen.** Im Anschluss daran muss er sie gegenüber seinem Leistungsträger rechtfertigen. Er wird damit verstärkt in die Evaluation eingebunden, eine Wirkungsbeurteilung steht hierbei im Vordergrund.

Aus diesen Entwicklungen ergibt sich im Josefsheim in Bezug auf Personenzentrierung aktuell folgender Anspruch, mit dem es sowohl den Budgetnehmer/innen als auch allen anderen Leistungsnehmer/innen gerecht werden kann:

Die Philosophie der personenzentrierten Rehabilitation zeichnet sich aus durch ein Behinderungsverständnis entsprechend der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF), eine **Ausrichtung aller Dienstleistungen auf die Steigerung bzw. Erhaltung der Lebensqualität und damit eine Sozialraumorientierung.** Dies alles passiert vor dem Hintergrund einer Haltung des **Empowerments** sowohl der Menschen mit Behinderung als auch der Mitarbeiter/innen. Das Josefsheim garantiert die personenzentrierte Rehabilitation durch den Rehabilitationsprozess. In einem **Assessment** werden die Ziele, Unterstützungsbedarfe und Ressourcen erfasst und anschließend entsprechend der ICF ganzheitlich abgebildet. Es folgen eine Ziel- und Leistungsplanung und eine entsprechende Leistungserbringung. Die **Evaluation** gibt Auskunft über den Erfolg und die Qualität der Leistungen. Der Einsatz von bestimmten Instrumenten ermöglicht transparente Standards. Systeme wie ein EDV-System, das Qualitätsmanagement nach eQuass oder ein Controlling, welches Rehabilitationsdaten einschließt, tragen zur Qualitätssteigerung und Effektivierung der Dienstleistungen bei. Auch durch den Aufbau dezentraler Strukturen, die Flexibilität und schnellere Entscheidungen ermöglichen,

sowie den Aufbau eines Case Managements, das die Leistungsplanung und -erbringung voneinander trennt, wurde die Organisation auf Personenzentrierung ausgerichtet.

Mit diesen Entwicklungen ist das Josefsheim in der Lage, mit seinen Dienstleistungen die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung zu erhöhen und damit einen Beitrag zur Inklusion zu leisten. Dennoch ist der Erfolg abhängig von der Überwindung möglicher Barrieren.

3. Barrieren des Persönlichen Budgets

Wenn ein Mensch mit Behinderung ein **Persönliches Budget in Höhe der vorherigen Maßnahmenpauschale** erhält, **entspricht dies nicht einem personenzentrierten Ansatz.** Individuelle Handhabungen werden eingeschränkt.¹ Außerdem ist die Gesetzesauslegung nicht endgültig geklärt, z. B. wenn das Persönliche Budget teurer wird als die bisher erbrachte Sachleistung.²

Ebenfalls nicht geklärt ist, wie sich **öffentliche Ausschreibungen** und das Persönliche Budget zueinander verhalten. Wenn Dienstleistungen ausgeschrieben werden, liegt die **Wahlfreiheit bei der ausschreibenden Stelle**, nicht bei dem Menschen mit Behinderung. Selbst wenn andere Anbieter Angebote adäquat zu den ausgeschrieben Dienstleistungen erbringen (z. B. Unterstützte Beschäftigung) ist eine Bekanntmachung des Angebots für potentiell interessierte Budgetnehmer/innen sehr schwer und ein Angebot gegebenenfalls nicht für eine Einzelperson

¹ So hält es auch Karstens (Beitrag A25/2012 unter www.reha-recht.de) für möglich, dass die Obergrenze bei einem deutlichen Zugewinn an Autonomie und Selbstbestimmung ggf. überschritten werden könnte.

² In § 17 Abs. 3 S. 4 SGB IX heißt es hierzu: „(...) soll die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten“; weiter hierzu Karstens, Beitrag A25/2012 unter www.reha-recht.de.

zu denselben Preisen umsetzbar.

Es wird für eine große Zahl der Menschen mit Behinderung schwierig sein, einen Nutzen aus dem Persönlichen Budget zu ziehen. Somit ist zu erwarten, dass das Persönliche Budget weiterhin nur für Einzelfälle oder kleinere Gruppen interessant ist.

IV. Fazit

Anhand der Bewertungen der Projektteilnehmer/innen konnte gezeigt werden, dass positive Entwicklungen angestoßen wurden, die berufliche Situation zu reflektieren und verstärkt nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Institution zu suchen. Durch das wachsende Bewusstsein, sich als Nutzer/innen wahrzunehmen und einen differenzierteren Kostenüberblick zu haben, steigt bei den Anbietern

der Handlungsdruck, nachfrageorientierte Zusatzangebote zu implementieren. Die ‚all-inclusive‘ Werkstattleistung verliert gegenüber dem Persönlichen Budget an Bedeutung.

Das Persönliche Budget für Arbeit wirkt! Treffend formulierte es ein Gesprächspartner im Interview: *„Es ist etwas ins Rollen gekommen.“* Aber der Weg bis zur Implementierung und verstärkten Inanspruchnahme von Persönlichen Budgets im Arbeitsbereich ist noch lang. Bis dahin gibt es viel für die beteiligten Partner zu tun.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.
