

Ergänzung zum Handbuch Von der Schule in die Arbeitswelt

Budgetierung von Werkstattleistungen

Informationsheft der BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen e.V.



Bundesarbeitsgemeinschaft
Gemeinsam leben – gemeinsam lernen e.V.



Verantwortlich für den Inhalt ist die
BAG Gemeinsam leben- gemeinsam lernen e.V.
Falkstr. 106
60487 Frankfurt

Monika Scholdei-Klie
Tel.: 069 / 71 91 69 48

August 2009

Eine Ergänzung – warum?

Persönliche Budgets für Werkstattleistungen sind in der gegenwärtigen Fachdiskussion sehr umstritten. Das hat zur Folge, dass sowohl bei den Leistungsträgern als auch in vielen Beratungsstellen eine große Verunsicherung herrscht, was genau budgetiert werden kann und wie man Persönliche Budgets für Werkstattleistungen überhaupt umsetzen kann.

Auf Grund der vielfältigen Nachfragen - hauptsächlich von Eltern - sieht die BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen die Notwendigkeit, ergänzend zur Informationsbroschüre

„Von der Schule in die Arbeitswelt – Wie geht das mit dem Persönlichen Budget?“

speziell über das Thema Budgetierung von Werkstattleistungen zu informieren. Im Folgenden wird versucht, die gegenwärtige Fachdiskussion wiederzugeben und darzustellen, was im Rahmen Persönlicher Budgets geht - was nicht, so wie es unserer gegenwärtigen Beratungspraxis entspricht.

Worum geht es in der Fachdiskussion?

Die **Kernfrage** lautet: Kann ein „behinderter werkstattbedürftiger“ Mensch seinen Leistungsanspruch, der bisher nur durch ausgewiesene Werkstätten erbracht werden kann, auch bei anderen Anbietern (die keine Werkstätten sind) in Anspruch nehmen?

„Kontrahenten“ der Diskussion sind auf der einen Seite:

➔ das Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS):

seine Argumentation:

Persönliche Budgets für Werkstattleistungen dürfen keine Maßnahmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finanzieren – dazu gibt es andere Mittel.

„Wer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt will, muss in Arbeitsmarktkategorien denken. Es ist keine Lösung, behinderte Menschen für werkstattbedürftig zu erklären, um Geld verfügbar zu machen, mit dem sie dann außerhalb der Werkstatt beschäftigt werden.“ (Zitat von Dr. Mozet, BMAS, aus impulse, Magazin der BAG UB Nr. 49, S. 42).

Werden Persönliche Budgets für Werkstattleistungen in Anspruch genommen, so geht das nur in Kooperation mit einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM).

auf der anderen Seite:

➔ BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen und andere Verbände, u.a. die BAG UB:

unsere Argumentation:

Persönliche Budgets für Werkstattleistungen darf nicht heißen: Man hat die Wahl zwischen der WfbM und der WfbM (was keine Wahl ist) - man erinnere sich: Das Persönliche Budget soll die Wahlfreiheit eröffnen, „und zwar unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung und unabhängig von der Art der benötigten Leistungen“, der Mensch mit Behinderung soll sich den Träger auswählen dürfen (siehe dazu Handbuch S. 5).

Die gegenwärtige Fachdiskussion

Unterstützte Beschäftigung als Mittel der beruflichen Integration:

Mittel zur beruflichen Integration, auf die das BMAS verweist, ist für den Übergang von der Schule in den Beruf die neue Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung (die Anfang des Jahres 2009 eingeführt wurde):

Position des BMAS ist, dass alle jungen Leute mit Behinderungen, die nicht in eine WfbM gehen möchten, diese Maßnahme nutzen können und sollen, um sich auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erproben. Damit sei ein „Umweg über die budgetierte Werkstattleistung ... nicht mehr notwendig“ (so ein Schreiben vom BMAS, vom Bundesminister Olaf Scholz, vom Juli 2009 an die LAG Eltern für Integration in Hamburg). Dieser Umweg war vor Schaffung der Maßnahme Unterstützte Beschäftigung nötig, weil es keine andere Alternative gab.

So schön, so gut – es wird auch von unserer Seite sehr begrüßt, dass dieser Umweg nicht mehr gegangen werden muss. Es gibt aus unserer Sicht nur ein Problem:

Wer die Maßnahme Unterstützte Beschäftigung wahrnehmen darf, entscheidet die Reha-Beratung der Agentur für Arbeit. In deren Entscheidung fließt stets eine Prognose ein, ob ein junger Mensch mit Behinderung im Anschluss an die Maßnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbsfähig sein wird – und zwar unter den Bedingungen dieses allgemeinen Arbeitsmarktes, d.h. mit Arbeitsvertrag, tariflicher Entlohnung und natürlich auch entsprechender Leistungsfähigkeit usw. Die Prognose der Agentur für Arbeit wird dabei gestützt durch den psychologischen Dienst, den medizinischen Dienst und evt. auch durch das DIA-AM (siehe Handbuch S. 37).

Abgesehen davon, dass wir diese Diagnose vor jeder beruflichen Qualifizierung für ausgesprochen problematisch finden, gibt es jedoch Menschen mit Behinderung, bei denen es augenscheinlich klar ist, dass sie eben auf Grund der Behinderung niemals unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes werden arbeiten können: Ihre Leistungsfähigkeit entspricht keiner tariflichen Entlohnung.

Was passiert mit Menschen, die nicht unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten können?

Ihre einzige Möglichkeit zur Beschäftigung besteht gegenwärtig ausschließlich in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Darüber hinaus haben sie sogar ein Recht auf Arbeit (was ein „Normalbürger“ so erst einmal nicht hat) – und zwar auf eine Arbeit, die ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen angepasst ist (aber in der WfbM).

Welche Wahl haben sie nun, wenn sie nicht in die WfbM gehen möchten, weil sie z.B. lieber in integrativen sozialen Gruppen leben und arbeiten möchten?

An dieser Stelle wird vom BMAS immer auf den gesetzlichen Auftrag der WfbM hingewiesen: Diese haben in der Tat die Aufgabe, den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu organisieren, z.B. mittels Praktika und Außenarbeitsplätzen. Aber realistischer Fakt ist: Die Übergangsquote auf den allgemeinen Arbeitsmarkt liegt weit unter 1%. Über 99% aller Werkstattangehörigen bleiben also Zeit ihres Arbeitslebens in der WfbM.

Die gegenwärtige Fachdiskussion

Einmal Werkstatt – immer Werkstatt?

Warum gelingt den Werkstätten nicht eine höhere Vermittlungsquote? Einzelne mögliche Gründe (sicher nicht erschöpfend):

- Eine Werkstatt lässt ihre „fitteren“ Mitarbeiter, die ja die Leistungsträger einer Werkstatt sind, ungern gehen – das kann vorkommen.
- Menschen mit Lernschwierigkeiten sind weniger flexibel und wechseln ungern ihre sozialen Bezüge und ihre Arbeitsplätze – auch das kann vorkommen.
- bei den Mitarbeitern einer WfbM handelt es sich um Menschen, die als nicht erwerbsfähig gelten, die also nicht unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts arbeiten können. Wenn man mal von einigen Fehlbelegungen absieht (die durchaus vorkommen könnten), ist das genau der Grund, warum diese Menschen (zu Recht) Sonderrechte genießen. Will man für sie nun die Teilhabe an Arbeit in einem normalen Betrieb realisieren, liegt eigentlich auf der Hand, dass es eben nicht zu den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes geschehen kann. Unserer Ansicht nach käme dies einer Quadratur des Kreises gleich.

Nicht nur die Werkstätten haben den gesetzlichen Auftrag, einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt möglich zu machen, auch die UN-Konvention für die Rechte für behinderter Menschen verleiht in Artikel 27 dieser Forderung Nachdruck: Für behinderte Menschen muss es ein Recht auf Arbeit geben, die in einem „offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen“ Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“.

Die Position der BAG: Menschen mit Behinderungen, die in der WfbM arbeiten (müssen), haben diese Chance nicht, so lange die Voraussetzung für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bedeutet, dass die Erwerbsfähigkeit vorhanden sein muss.

Unsere politische Forderung dazu:

Die ungleiche und diskriminierende Behandlung von Menschen, die behinderungsgerechte Arbeit benötigen, diese jedoch ausschließlich in den WfbMs vorgehalten wird, widerspricht eindeutig dem Geist der UN-Konvention. Das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und Integration im beruflichen Bereich wird damit deutlich beschnitten.

Jeder Mensch mit Behinderung muss wählen dürfen, wo er seiner Arbeit nachkommen möchte! Insofern muss die Forderung sein: Behinderungsgerechte Arbeit muss mit den entsprechenden Zuschüssen und Unterstützungsleistungen (auch mittels Persönlichem Budget) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angesiedelt werden! Und so wie die WfbM ein dauerhaft subventionierter Arbeitsplatz ist, müssten auch Arbeitgeber, die Menschen mit einer vergleichbaren Behinderung beschäftigen, vergleichbare Zuschüsse erhalten und subventioniert werden.

Das sind die beiden Positionen, und es scheint eine Klärung nur über die Sozialgerichte hergestellt werden können. Insofern warten wir gespannt auf erste Klagen und die entsprechenden Urteile dazu.

Was geht – was geht nicht?

Was geht mit dem Persönlichen Budget für Werkstattleistungen?

A) Berufsbildungsbereich und das dreimonatige, vorgelagerte Eingangsverfahren:

Berufsbildungsbereich und Eingangsverfahren sind budgetfähig! Beides ist eine Leistung der Bundesagentur für Arbeit (BA) und wird in der Praxis auch an verschiedenen Orten in Deutschland budgetiert (wie alle Reha-Leistungen). Grundlage für das Verfahren ist die Handlungsempfehlung der BA vom Mai 2008 und eine ergänzende Geschäftsanweisung vom Juli 2009 (das Verfahren und die einzelnen Schritte werden im Folgenden beschrieben).

B) Arbeitsbereich / Teilhabe an Arbeit:

Der Arbeitsbereich einer Werkstatt (auch genannt: Teilhabe an Arbeit) liegt in Trägerschaft des überörtlichen Sozialhilfeträgers.

- Budgetfähig ist jede einzelne Teilleistung dieses Bereichs
- Budgetfähig ist nicht das Gesamtpaket inklusive des Status als Werkstattangehöriger

Leistungen zur Teilhabe an Arbeit können daher nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand nur unter zwei alternativen Voraussetzungen als Persönliche Budgets in Anspruch genommen werden:

- entweder in Zusammenarbeit (d.h. in Verantwortung und in Abstimmung) mit einer WfbM oder
- indem der Budgetnehmer auf seinen Werkstatt-Status verzichtet und sich selbst kranken-, pflege- und rentenversichert (was jedoch in die Höhe des Budgets einfließen muss).

A) Budgetierung des Berufsbildungsbereichs:

An dieser Stelle wird auf das beschriebenen Verfahren im Handbuch ab Seite 41 verwiesen – formal sind es die gleichen Schritte. Im Folgenden werden lediglich einige spezifische Punkte hervorgehoben, auf die bei der Budgetierung des Berufsbildungsbereichs zu achten ist.

Ausgangspunkt: In der Regel wird es so sein, dass die Reha-Berater der Agentur für Arbeit festgestellt haben, dass der Berufsbildungsbereich einer WfbM der richtige Förderort für einen jungen Menschen mit Behinderung ist. Das heißt, die Bedarfsfeststellung ist bereits erfolgt.

Soll der Weg aber nicht in die WfbM führen, kann ein Antrag auf ein Persönliches Budget (PB) für den Berufsbildungsbereich gestellt werden.

1. Schritt: Antragstellung auf PB

Wie im Handbuch beschrieben kann der Antrag entweder formlos gestellt oder das Muster-Antragsformular der Handlungsempfehlung der BAR benutzt werden (dieses können Sie auch von uns - der BAG - erhalten).

2. Schritt: Vorlage des Teilhabekonzepts

Es kann sein, dass Sie nochmals von den Reha-Beratern zu einem Informationsgespräch eingeladen werden. Man wird Sie vermutlich auf die Risiken Persönlicher Budgets aufmerksam machen

Budgetierung des Berufsbildungsbereichs

(hohe Verantwortung, eigene Organisation etc.). Vielleicht werden Sie auch gefragt werden, wie Sie sich denn die alternative Umsetzung vorstellen. Dazu sollten Sie sich bereits Gedanken gemacht haben. Auf jeden Fall werden Sie aufgefordert, ein Eingliederungskonzept, ein so genanntes Teilhabekonzept, vorzulegen.

Das Teilhabekonzept sollte folgende Fragen beantworten:

- Wo kann die berufliche Orientierung und Qualifizierung erfolgen?
- Wenn nicht schon ein geeigneter Betrieb zur Verfügung steht - wer führt die Akquisition eines Betriebes durch?
- Wer leistet die notwendige fachliche Unterstützungs- und Anleitungsarbeit – das job coaching?
- Was sind die individuellen Qualifizierungsziele?
- Wie erfolgt die Dokumentation?
- Wie hoch ist der Preis der Unterstützungsleistung?

Die Konzipierung eines alternativen Berufsbildungsbereichs ist abhängig von den einzelnen Gegebenheiten und Bedingungen vor Ort und dem individuellen Unterstützungsbedarf des Budgetnehmers. Da die Umsetzung mit dem Persönlichen Budget immer auf den Einzelfall zugeschnitten sein soll, gibt es jede Menge möglicher Alternativen und Konzeptionen.

Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene Umsetzungsformen unterscheiden:

a) in Kooperation mit einem anderen Dienstleistungsträger

Das setzt voraus, dass es bei Ihnen vor Ort einen Träger gibt, der sich auf die Belange künftiger Budgetnehmer einstellt oder bereits eingestellt hat und Alternativen zu stationären Angeboten durchführt. Mit ihm können Sie gemeinsam durchsprechen, wie ein Teilhabekonzept aussehen kann, evt. stellt er Ihnen auch ein Musterkonzept zur Verfügung. Möglicherweise gibt es auch an Ihrem Ort eine Beratungsstelle, die Ihnen dabei behilflich ist.

Wenn Sie vor Ort niemanden finden bzw. keine Kapazitäten für die Konzeptentwicklung vorhanden sind, können Sie sich auch an uns, die BAG, wenden. Wir können Ihnen eine Konzeptvorlage anbieten, die um die individuellen Förderinhalte bezogen auf Ihren Sohn oder Ihre Tochter ergänzt werden kann.

b) in eigener Verantwortung

siehe dazu die Ausführungen im Handbuch ab S. 42 – an dieser Stelle lediglich ein Beispiel zur Veranschaulichung:

Auf Grund vorhergehender Praktika gibt es für eine junge Frau, die von der Agentur für Arbeit für den Berufsbildungsbereich einer WfbM vorgeschlagen wurde, einen Betrieb, in dem sie beruflich qualifiziert werden könnte. Die berufliche Qualifizierung und Einarbeitung erfolgt im Gartenbau- und Zierpflanzenbereich. Ziel der Maßnahme ist eine behindertengerechte Beschäftigung in diesem Betrieb, die Teilhabe an Arbeit.

Notwendig ist eine Begleitung und Unterstützung für den Weg zur Arbeit, das pünktliche Erscheinen bei der Arbeit, die Einarbeitung und Anleitung für neue Arbeitsschritte (job coaching), das adäquate Verhalten am Arbeitsplatz, wie z.B. das Einhalten von Pausen etc. Desweiteren

Budgetierung des Berufsbildungsbereichs

gibt es einen Bedarf an der Vermittlung bzw. der Festigung seiner Lese- und Rechtschreibkenntnisse und die Verbesserung ihrer Schlüsselqualifikationen.

Im Umfeld der Familie gibt es eine pädagogisch vorgebildete Bekannte, die das job coaching übernehmen kann.

Nach Formulierung und Genehmigung des Teilhabekonzeptes, in dem die individuellen Qualifizierungsziele und –schritte genannt sind, wurde zwischen der Budgetnehmerin und dem Leistungsträger (Agentur für Arbeit) die Zielvereinbarung geschlossen. Anschließend wurde die Pädagogin von der Budgetnehmerin eingestellt; diese wird nun aus den Mitteln des Persönlichen Budgets bezahlt. Die Budgetnehmerin tritt ihr gegenüber als Arbeitgeberin auf; die Personalverwaltung erfolgt über die BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen.

Bemessung der Höhe des Persönlichen Budgets

Zu den grundsätzlichen Äußerungen zum Thema Budgethöhe sei auf das Handbuch ab S. 45 verwiesen. Einige ergänzende Bemerkungen an dieser Stelle:

- ➔ **Kosten für die Umsetzung des Teilhabekonzeptes:**
Um eine ungefähre Orientierung zu geben: Die Kosten des Berufsbildungsbereichs bewegen sich ungefähr in einer Größenordnung von 1.200,- € bis 1.400,- € (in einigen östlichen Bundesländern ist der Satz jedoch deutlich niedriger). Bei der Bemessung der Höhe des Budgets sollte jedoch der individuelle Unterstützungsbedarf im Mittelpunkt stehen. Nicht vergessen, mögliche Fahrtkosten hinzuzurechnen!
- ➔ Das Ausbildungsgeld (orientiert an dem Betrag aus dem Sachleistungsprinzip) beläuft sich im ersten Jahr auf 62 € und im zweiten Jahr auf 73 €.
- ➔ **Neues hat sich in Sachen Sozialversicherung ergeben:** Bis vor kurzem war es noch so, dass der Budgetnehmer selbst für seine Sozialversicherung sorgen musste (siehe dazu unter Punkt 8.3 der Handlungsempfehlung der Agentur für Arbeit vom Mai 2008). Im Juli 2009 hat es eine neue Geschäftsanweisung gegeben, in der die Abgaben an die Renten- und Krankenkasse direkt von den Agenturen geleistet werden. Damit ist ein komplizierter Schritt bei der Budgetierung von Leistungen weggefallen, der die Durchführung wesentlich erleichtert.

Weiter dann mit Schritt 5 und 6 (Handbuch ab S. 47)

B) Budgetierung des Arbeitsbereichs der WfbM:

Wie bereits dargelegt, vertritt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Position, dass das „Komplett-Paket“ Werkstatt-Leistung nicht budgetfähig ist. Dies hängt vor allem mit dem sozialversicherungsrechtlichen Status der Werkstatt-Mitarbeiter zusammen. Auf Grund der engen Regulationsdichte, der WfbMs unterworfen sind, ist es gegenwärtig nach deren Sichtweise nicht möglich, den sozialversicherungsrechtlichen Status auf Budgetnehmer zu übertragen, um sich z.B. bei einem Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt „einzukaufen“.

Budgetierung des Arbeitsbereichs der WfbM

Das hat zur Folge, dass

- a) der Mensch mit Behinderung Mitarbeiter der WfbM bleibt und sich lediglich die Ausgliederungsleistung budgetieren lässt (aber alles in Kooperation mit der WfbM) oder
- b) der Budgetnehmer selbst für seine Sozialversicherung sorgt und Einzahlungen vornimmt in:
 - ➔ die Krankenversicherung (oder er bleibt weiterhin über die Eltern familienversichert – geht ohne Altersgrenzen bei Menschen mit Behinderungen)
 - ➔ Pflegeversicherung
 - ➔ Rentenversicherung – kann freiwillig eingezahlt werden, muss jedoch nicht.

Einzelne Leistungsbestandteile innerhalb einer WfbM sind einzeln oder in Kombination budgetfähig. Exemplarisch seien genannt:

- Begleitende Dienste (pädagogische, soziale, medizinische, pflegerische, therapeutische Betreuung)
- Heilmittel
- Fahrdienst
- Gemeinschafts- und Freizeitveranstaltungen
- Arbeits- und Schutzkleidung
- Fördermaßnahmen für den Übergang auf den allg. Arbeitsmarkt
- Lehr- und Lernmaterial
- Therapie- und Beschäftigungsmaterial
- Arbeitsbegleitende Maßnahmen

Zur Zeit ist man im Rahmen des Projekts Job-Budget dabei, die einzelnen Leistungen einer WfbM aufzuschlüsseln, als Module zu benennen und die einzelnen Leistungen zu verpreislernen, d.h. die Kosten dafür zu errechnen, aber gegenwärtig gibt es noch keine konkreten Zahlen und Ergebnisse.

Die BAG wird in der nächsten Zeit einige Beispiele von budgetierten Werkstattleistungen veröffentlichen.