

## **Hauswirtschaftliche Hilfen für alte, kranke und behinderte Menschen zur Vermeidung einer frühzeitigen stationären Hilfe**

### **Projektbeschreibung**

#### **1. Die Ausgangssituation**

Die Zahl der Menschen ab 65 Jahre und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung werden in Köln in den nächsten 30 Jahren kontinuierlich wachsen. Köln folgt damit einem gängigen Trend, der als demographisches Altern bezeichnet wird. Das ist ein Ergebnis der aktuellen Bevölkerungsprognose der Stadt Köln, die bis in das Jahr 2035 reicht. Danach wird die Alterskohorte (65 Jahre und älter) von 178.582 in 2006 über 191.400 (2025) auf 213.500 (2035) ansteigen. Der Zuwachs von knapp 35.000 entspricht 19,6 Prozent.

Bis 2025 wird prognostiziert, dass die Gruppe der über 65-Jährigen um 12.814 Einwohner wachsen wird. Die Hochbetagten im Alter von 80 Jahren und älter bilden die Gruppe, für die mit einem Plus von über 18.000 der stärkste Zuwachs prognostiziert wird, dagegen schrumpft die Gruppe der 65 – 70-Jährigen um 7.174 Menschen (Quelle: Handlungskonzept Demografischer Wandel der Stadt Köln, S. 82 ff.).

Ein Leben jenseits des 80. Geburtstages gilt als herausragender Indikator für den Strukturwandel des Alters. Sozialpolitisch relevant ist hierbei die Tatsache, dass Krankheit, Hilfe- und Pflegebedürftigkeit v. a. in sehr hohem Alter auftreten. Mit der Hochaltrigkeit geht außerdem ein wachsender Bedarf an Unterstützung durch organisierte soziale Dienste einher. Das ist insofern von Bedeutung, da sonstige traditionelle, vor allem familiäre Unterstützungssysteme für diesen Personenkreis – demographisch wie sozial-strukturell bedingt – schwächer werden und oft nicht vergleichbar durch andere Hilfesysteme ausgeglichen werden können.

Es wird daher aus fachlicher Sicht im ambulanten Bereich der Ausbau der haushaltsnahen Dienste für Senioren und der Entlastungsangebote pflegender Angehöriger als Entwicklungsnotwendigkeit angesehen. Denn ambulante Dienstleistungen, die den Verbleib in der eigenen Wohnung ermöglichen, entsprechen in der Regel dem Wunsch der älteren Menschen und dem gesetzlichen Grundsatz ambulanter Hilfen vor Einzug in eine stationäre Einrichtung.

Als ein wesentlicher Baustein im regionalen Hilfe- und Versorgungssystem für Senioren und behinderte Menschen hat die Stadt Köln daher ein stadtweites Netz an Seniorenberatung aufgebaut. Die Hilfestellung der Seniorenberatung verfolgt das primäre Ziel, die Selbstständigkeit alter, kranker und behinderter Menschen in der eigenen Wohnung so lange wie möglich zu erhalten und ihr Leben in der Gemeinschaft zu fördern. Seniorenberaterinnen und -berater in den 9 Stadtbezirken informieren und beraten unter anderem auch zu hauswirtschaftlicher und pflegerischer Versorgung (Hausnotruf, Menüservice, Pflegedienste, Pflegehilfsmittel, ehrenamtliche Hilfen etc.). Bei Bedarf organisieren sie die gewünschten Einsätze oder vermitteln entsprechende Angebote.

Sie verfügen aus ihrer Tätigkeit über einen umfassenden Überblick über die von ihnen unterstützte Zielgruppe und stellen in den letzten Jahren eine zunehmende Verwahrlosung älterer Menschen fest, sowie Probleme der Seniorinnen und Senioren bei der Haushaltsführung und der Bewältigung des Alltags (siehe Selbstevaluation der Seniorenberatung in Köln, Stand 01.08.2010) D.h. zunehmend kommen Menschen zu ihnen, die alleinstehend sind, nur über geringe Einkünfte verfügen und deren Notlage sich schleichend entwickelt hat. Sie bedürfen einer unkomplizierten, d.h. zunächst unabhängig vom Modulsystem der Regelversorgung einsetzenden, schnellen Unterstützung, um sie in ihrem Lebensumfeld zu stabilisieren.

Außerdem haben eine steigende Anzahl von Menschen, die mit ihren Einkünften knapp über den Grenzen liegen, die SGB XII - Unterstützung ermöglichen, große Schwierigkeiten bezahlbare hauswirtschaftliche Unterstützung auf dem freien Markt zu finden. Auch hier droht die Verwahrlosung und im Zweifel wird eine stationäre Unterbringung notwendig.

Diese Erfahrungen werden geteilt von den in diesem Bereich tätigen Trägern der Wohlfahrtsverbände.

Vor diesem Hintergrund hat das Projekt zwei Schwerpunkte:

- Eine Soforthilfe bis zur abschließenden Klärung von Regelleistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung nach dem SGB XI / SGB XII für einen Zeitraum von in der Regel maximal 4 Wochen im Einzelfall.
- Die Unterstützung von Menschen ohne Ansprüche nach dem SGB XII mit hauswirtschaftlichen Hilfen, die hierzu einen zumutbaren Eigenanteil zahlen.

## **1.1 Ziele des Projekts**

Das Projekt verfolgt sozial-, finanz- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen. Neben der adäquaten Versorgung von unterstützungsbedürftigen Menschen, ihrer Hinführung in die Regelsysteme und die Schließung einer Versorgungslücke werden die Seniorenberatungen als erfolgreicher präventiver Ansatz genutzt und in ihrer Wirkung verstärkt. Mit der mit diesem Projekt vorgesehenen präventiven Versorgung ist zudem eine haushaltsentlastende Wirkung im Bereich der Pflichtleistungen "Hilfe zur Pflege" verbunden.

Nicht zuletzt werden zurzeit langzeitarbeitslose Menschen stabilisiert, qualifiziert und in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführt. Damit werden neben dem erwünschten beschäftigungspolitischen Effekt Kosten der Unterkunft für SGB II - Empfängerinnen und -empfänger eingespart.

## **2. Umsetzung**

### **2.1 Erstversorgung/Soforthilfe**

Sowohl die Seniorenberatung als auch die in diesem Bereich tätigen Träger berichten von einer zunehmenden Zahl von Menschen, bei denen Verwahrlosung droht oder bereits eingetreten ist. Es handelt sich um ältere, zum Teil kranke oder behinderte Menschen, denen die Bewältigung des Haushalts über den Kopf gewachsen ist. Hier bedarf es einer unbürokratischen schnellen Erstversorgung.

Die hauswirtschaftlichen Hilfskräfte werden dabei unmittelbar bei Bekanntwerden einer Notlage eingesetzt. Die Aktivierung des Soforteinsatzes erfolgt in der Regel über die Seniorenberatung, aber auch über andere Zugangsoptionen (Trägerkontakte, Seniorentreffs, Kirchengemeinden, etc.) immer mit dem Ziel, schnell und zunächst unabhängig von Modulen und Regelleistungen die notwendigen Hilfen unbürokra-

tisch zu leisten. In der Regel handelt es sich dabei nicht um Pflegeleistungen, sondern vielmehr um ein zupackendes Aufräumen, Entrümpeln, Putzen, Waschen, Notwendiges besorgen, Begleitung bei Behördengängen etc.

Wesentlich ist die umfassende Stabilisierung der hilfebedürftigen Menschen im häuslichen Umfeld, bevor die Prüfungen/Entscheidungen über Regelhilfen nach SGB XI / SGB XII und die entsprechende Finanzierung (Kostenträger / Selbstzahler) abgeschlossen sind. Bestehen nach Abschluss der Prüfungen Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB XI / SGB XII, werden die Kunden dem Regelsystem zugeführt.

Die Akutversorgung sollte maximal 4 Wochen nicht überschreiten. Es wird davon ausgegangen, dass während der Laufzeit ca. 270 Menschen durch die Soforthilfe unterstützt werden können.

Erfahrungsgemäß sind vielfach Menschen unterhalb der Pflegestufe 1 betroffen, so dass keine Ansprüche auf Leistungen aus der Pflegeversicherung bestehen.

## **2.2 Laufende Hilfe - Unterstützung von Menschen mit Eigenbeteiligung**

Wie auch in dem Vorläuferprojekt "Hauswirtschaftliche Dienstleistungen" sollen auch Menschen, die mit Ihrem Einkommen über den Einkommensgrenzen nach dem SGB XII liegen (= 2-facher Regelsatz zuzüglich Unterkunftskosten - maximal 3-facher Regelsatz), hauswirtschaftliche Hilfen unter Zahlung einer zumutbaren leistbaren Eigenanteils von 12,- € je Stunde erhalten.

Diese Kunden verfügen über kein so hohes Einkommen, dass sie sich die notwendigen Hilfeleistungen zu den marktüblichen Preisen sozialversicherungspflichtiger Arbeit leisten können. Grundlage für die marktüblichen Preise sind die zwischen den Pflegediensten und den Kostenträgern „Pflegekasse/Sozialhilfeträger“ geschlossenen Versorgungs- und Vergütungsverträge. Die Umrechnung der Leistungskomplexe ergibt am Beispiel des Caritasverbandes für die Stadt Köln einen Betrag von 28,20 € /Std. (ohne Hausbesuchspauschale). Auf dem freien Markt sind bis zu 40,- € je Stunde Hauswirtschaft in Köln bekannt.

Mögliche familiäre oder nachbarschaftliche Unterstützung ist auch in diesen Fällen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang gegeben. Die Senioren und Seniorinnen wären daher – falls sie sich überhaupt unterstützen lassen – alternativ auf Leistungen durch Schwarzarbeit angewiesen.

Um Menschen mit Einkommen über der Einkommensgrenze im Ergebnis nicht besser zu stellen, liegt die Grenze beim 3-fachen Regelsatz zuzüglich Unterkunftskosten.

ten.

Angehts von sehr unterschiedlichen bedarfsabhängigen Einsatzzeiten beim Kunden (nur 1 Stunde/Woche, mehr Stunden oder mehrmals in der Woche nur eine Stunde) und vor dem Hintergrund, dass die beschäftigten Menschen nicht über die volle Leistungsfähigkeit verfügen (siehe 2.3) und damit erhöhte Qualifizierungs- und Rüstzeiten zu berücksichtigen sind, ist eine seriöse Abschätzung, wie viele Menschen über diese Dienstleistung während der Laufzeit erreicht werden, nicht möglich. Es wird davon ausgegangen, dass im Durchschnitt 52 Einsätze/je Beschäftigten/je Monat kalkuliert werden können.

### **2.3 Beschäftigungsförderung**

Mit diesem Projekt wird zudem das Ziel verfolgt, langzeitarbeitslose Menschen langfristig erfolgreich in Beschäftigung zu vermitteln.

Zielgruppe sind erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen, die in mindestens 21 der letzten 24 Monaten im SGB II-Bezug standen und aufgrund persönlicher Vermittlungshemmnisse nicht unmittelbar in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis integriert werden können.

Durch die geförderte Arbeit für bis zu 45 langzeitarbeitslose Personen entfallen zudem für den Kostenträger Stadt Köln die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II.

#### Entlohnung der Arbeitsverhältnisse

Die Entlohnung der Beschäftigten erfolgt ausschließlich im Rahmen von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Eingruppierung der Beschäftigten erfolgt gemäß den jeweils bei den eingebundenen Trägern bestehenden Tarifverträgen, je nach Tarifvertrag bedeutet dies EG 2 Stufe 1 oder EG 1 Stufe 2. Das monatliche Durchschnittsgehalt beläuft sich damit auf etwa 1.500 €.

#### Zusammenarbeit mit dem Jobcenter

Das Projekt wird in enger Abstimmung mit dem Jobcenter durchgeführt. Die Vermittlung der langzeitarbeitslosen Menschen erfolgt über das Jobcenter nach Abstimmung der erforderlichen Personalauswahlkriterien.

Bei Bedarf werden im Vorfeld der Einstellung Fördermaßnahmen zur Feststellung der Eignung und zur Unterstützung der Perspektive des Beschäftigungsverhältnisses durch das Jobcenter geleistet.

Außerdem wird im Einzelfall geprüft, ob Eingliederungsleistungen des Jobcenters zum Einsatz kommen können.

### Teilnehmerplätze

Die veranschlagten Leistungen der Stadt Köln decken Arbeitskosten für rund 45 Teilnehmerplätze ab. Bei Vermittlung einer beschäftigten Person in ein anderweitiges sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, kann der Teilnehmerplatz nach besetzt werden.

### Qualifizierung

Die in diesem Projekt zu beschäftigenden langzeitarbeitslosen Menschen sind aufgrund persönlicher Vermittlungshemmnisse nicht unmittelbar in ein Arbeitsverhältnis auf dem ungeforderten Arbeitsmarkt zu integrieren. Persönliche Einschränkungen und Kompetenzdefizite sollen daher während der Laufzeit des Projekts soweit ausgeglichen werden, dass die Beschäftigten persönlich stabilisiert sind und sich für sie eine berufliche Perspektive eröffnet.

Die Erbringung der oben beschriebenen Dienstleistungen beschränkt sich nicht auf die reine Tätigkeit, sondern ist ein vielseitiger Dienstleistungsprozess, in dem die adäquate Kommunikation, Umgangsform, Fähigkeit verschiedene zusammenhängende Probleme zu erkennen, eine sehr wichtige Rolle spielen. Dies bedeutet, dass neben der fachlichen Qualifizierung auch eine intensive Einarbeitung, Sensibilisierung und Begleitung erforderlich ist.

Die Qualifizierung umfasst daher:

- fachbezogene berufliche Qualifizierung, sowohl theoretisch als auch fachpraktisch, zum Teil als Training on the job
- individuelle Unterstützungsleistungen im Hinblick auf Stabilisierung, Förderung sozialer Kompetenzen, andere personenbezogene Förderungen wie z.B. Sprachtraining o.ä.

### Erhöhung der Vermittlungsquote

Zur Verstärkung der Beschäftigungsförderung wird eine einmalige Prämie für den Anstellungsträger in Höhe von 2.500 € gezahlt, wenn der/die Beschäftigte in ein anderes dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis (mindestens für ein Jahr) vermittelt wird.

## **2.4 Laufzeit**

Für das Projekt ist eine zweijährige Laufzeit vom 01.10.2012 - 30.09.2014 vorgesehen.

Eine kürzere Laufzeit führt zu keinen auswertbaren Ergebnissen. Sie lässt keine verlässliche Aussage zu über

- die Vermeidung von stationärer Pflege
- die Hilfeverläufe bei den betreuten Kunden
- die Vermittlung der Beschäftigten in der ersten Arbeitsmarkt

Zudem berücksichtigt die Laufzeit den Vorlauf, um die notwendigen Strukturen zu schaffen, d.h.

- Auswahl, Einstellung und Qualifizierung der Beschäftigten in Abstimmung mit dem Jobcenter Köln
- Einrichtung der Qualifizierungs-, Anleiterstruktur bei den Trägern
- Qualifizierung der Beschäftigten für ihren Einsatz bei den hilfebedürftigen Menschen

Außerdem bedarf es einer Öffentlichkeitsarbeit, damit das Angebot auch angenommen werden kann.

## 2.5 Beauftragung

In diesem Projekt sind derzeit Träger der Liga der Wohlfahrtsverbände und die Sozial-Betriebe-Köln gGmbH vorgesehen:

Sie werden beauftragt gemäß § 5 Abs.5 SGB XII bzw. § 75 SGB XII mit der Erbringung von Dienstleistungen nach § 10 SGB XII für alte, kranke und behinderte Menschen.

## 2.6 Kosten/Finanzierung

<b>Kosten</b>	<b>Anzahl der Beschäftigten</b>	<b>Durchschnittliche mtl. Personal-Kosten in €</b>	<b>Kosten für 12 Monate</b>	<b>Kosten für 24 Monate</b>
Hauswirtschaftliche Dienstleistung, Eingruppierung entspr. Tarifver-	45	(pro Person 2.047) 92.115	(pro Person 24.564) 1.105.380	2.210.760

trag				
Anleitung/ Qualifizierung	45	(pro Person 250) 11.250	(pro Person 3.000) 135.000	(pro Person 6.000) 270.000
<b>Gesamtkosten</b>			<b>1.240.380</b>	<b>2.480.760</b>

<b>Finanzierung</b>				
Eigenanteil der Kunden, mindestens		(pro Person 624) 28.080	(pro Person 7.488) 336.960	(pro Person 14.976) 673.920
Beauftragung Stadt Köln			903.420	1.806.840

Dabei wird vorausgesetzt, dass die Träger die notwendige Anleitung und Qualifizierung über die Einnahmen aus den Hilfen für Menschen mit niedrigem Einkommen (12,- €/Stunde) finanzieren.

Die Stadt Köln trägt die Kosten der Beschäftigten. Eingliederungsleistungen des Jobcenters werden ausschließlich zur Verminderung der Kosten der Stadt Köln eingesetzt.

### 3. Deckung der voraussichtlichen Kosten

Die Erfahrungen der Träger aus dem oben beschriebenen Vorläuferprojekt lassen den Schluss zu, dass eine haushaltsentlastende Wirkung mit dem Projekt in zweierlei Hinsicht eintreten wird:

- Vermeidung von vorzeitigen und für die Stadt Köln kostenaufwändigen Heimaufnahmen
- Einsparung von Kosten der Unterkunft

Eine Verifizierung ist, wie bereits beschrieben, nur durch eine umfassende Evaluation möglich.



### **3.1 Vermeidung von stationärer Betreuung**

Der Einsatz der hauswirtschaftlichen Hilfen im Rahmen der beschriebenen unbürokratischen Erstversorgung und der Nachgehenden Hilfe für einkommensschwache Menschen soll der Aufgabe des eigenen Haushaltes noch besser als bisher entgegenwirken und sonst notwendige Heimaufnahmen vermeiden oder zumindest verzögern.

Der Anteil der Pflegebedürftigen an der Kölner Bevölkerung und damit die Kostenbelastung werden im Zuge des demographischen Wandels weiter zunehmen. Aus der Pflegestatistik (Quelle: Land NRW u. Amt f. Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln) ergibt sich in der Prognose bis 2020 eine Steigerung der Pflegebedürftigkeit

- der Menschen ab 60 Jahre und älter um 18,40% und steigt bei
- den Menschen ab 80 Jahre und älter um weitere 8,80 auf 27,20%

Einer Kostensteigerung in gleichem Maße kann nur mit wirksamen Präventionsmaßnahmen begegnet werden. So sind auch die vergünstigten haushaltsnahen Dienstleistungen für Einkommensschwache bis zur Grenze des 3-fachen Regelsatzes zur Vermeidung oder Verzögerung einer Heimaufnahme lohnend, da die Pflegeversicherung unterhalb der Pflegestufe 1 keine Leistungen gewährt. Im Rahmen einer Beispielrechnung ergeben sich bei durchschnittlichen Heimkosten von 2.334,76 € (Pflegestufe „0“) und einem angenommenen Einkommen von 1.300,- € durchschnittliche Kosten für den Sozialhilfeträger von 1.034,76 € pro Monat bzw. jährlich 12.417,12 €. Die haushaltsentlastende Wirkung des Projektes träte nach der Beispielrechnung bei den Menschen mit geringem Einkommen (Selbstzahler 12,- €) ein, wenn in mehr als 73 Fällen schon für die Dauer nur eines Jahres eine stationäre Unterbringung vermieden werden kann.

### **3.2 Einsparung von Kosten der Unterkunft**

Durch die geförderte Arbeit für bis zu 45 langzeitarbeitslose Personen entfallen für den Kostenträger Stadt Köln die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Das Jobcenter Köln hat anhand von Hochrechnungen der Pro-Kopf-Unterkunftskosten der in einem vergleichbar geförderten Projekt über die Jahre beschäftigten Menschen eine Ersparnis für die Stadt Köln allein an Kosten der Unterkunft in Höhe von rd. 157.000 € pro Jahr (netto) ermittelt.

#### **4. Wesentliche sozialpolitische und finanzwirtschaftliche Effekte:**

- Zugang durch die haushaltsnahen Dienstleistungen zu „armen“, in der Regel älteren Menschen und damit frühzeitige Einbindung in das Unterstützungssystem des SGB XII. Es können auf diesem Wege auch Menschen erreicht werden, die bislang den Nutzen eines SGB XII-Antrages nicht für sich einschätzen konnten.
- Die Ressource der Akutversorgung unterstützt insbesondere die Seniorenberatung. Sie ermöglicht das sofortige Handeln bei Bekanntwerden der Notlage, erhöht den Wirkungsgrad des Hilfenetzwerks und sichert die Integration in das Regelsystem.
- Der beschäftigungspolitische Ansatz wird durch die Förderung der Stadt Köln fortgeführt.
- Einsparung von Kosten der Unterkunft
- Vermeidung von Schwarzarbeit
- Vermeidung von stationärer Betreuung

#### **5. Evaluation**

Die Projektbeschreibung basiert auf den Trägererfahrungen des in diesem Jahr ausgetesteten Modellprojekts des Jobcenters "Neue Arbeit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen und Wäschehol- und Bringdienste".

Eine dezidierte Evaluation, vor allem im Hinblick auf die Wirkung auf die Kosten der "Hilfe zur stationären Pflege", war in dieser Maßnahme nicht vorgesehen.

Für die Wirkung des hier beschriebenen Projekts ist eine umfassende Evaluation der Fachverwaltung Amt für Soziales und Senioren vorgesehen.

Zur Evaluation liefern die beteiligten Träger folgende Daten

##### Sofortmaßnahme

- Antrag auf Hilfe mit persönlichen Daten und Einkommensnachweis
- Darstellung der Zugangswege (Seniorenberatung, Träger, andere...)
- Nachweis über die durchgeführte Maßnahme bei dem Kunden (Zeitraum, Umfang)
- Nachweis der Hilfen nach der Sofortmaßnahme

### Laufende Hilfen

- Antrag auf Hilfe mit persönlichen Daten und Einkommensnachweis
- Darstellung der Zugangswege
- Entscheidung über Hilfgewährung inkl. Risikoeinschätzung oder Weitergabe ins SGB XII-Hilfesystem
- Kostenvergleich ambulante Hilfen/stationäre Hilfen

### Beschäftigungspolitische Auswirkungen

- Zahl der Beschäftigten
- Problemlagen der Beschäftigten
- Dauer der Beschäftigung im Projekt
- Zahl der Vermittlungen

Zur Bewertung wird bis zum 31.07.2013 ein erster Erfahrungsbericht erstellt (Stichtag 31.06.2013). Es folgen zwei weitere Berichte zu den Stichtagen 31.12.13 und 30.06.14.

Nur bei einer für die Stadt Köln günstigen wirtschaftlichen Berechnung ist geplant, die Fördermaßnahme nach zwei Jahren weiterzuführen.