

Erkenntnisse zu ausgewählten Qualitätsaspekten aus dem Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“

Karsten Zich (IGES Institut)

16. Betreuungsgerichtstag – Teilplenum 2: Qualität in der Betreuungsbehörde
Neustrelitz, 18. Oktober 2017

IGES Institut. Ein Unternehmen der IGES Gruppe.

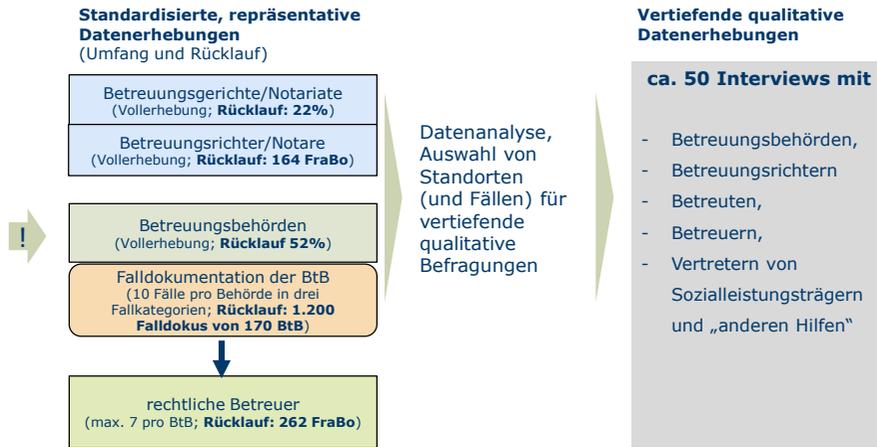
Überblick

1. Kurzer Rückblick auf das Forschungsvorhaben
2. Kurzer Blick auf zentrale Ergebnisse
3. Unterschiede bei den die Qualität (in) der BtB beeinflussenden Faktoren

1. Kurzer Rückblick auf das Forschungsvorhaben im Auftrag des BMJV

Ziele des Forschungsvorhabens

- Abgrenzung, welche „anderen Hilfen“ i.S. von § 1896 Abs. 2 BGB zur Vermeidung und Begrenzung rechtlicher Betreuung grundsätzlich geeignet sind (Systematik „anderer Hilfen“).
- Schaffung einer gesicherten und bundesweit repräsentativen Faktenbasis zu Informationsstand, Art, Umfang und Nutzbarkeit „anderer Hilfen“ sowie zu den Vorgehensweisen der Betreuungsbehörden bei der Vermittlung und der Unterrichtung der Betreuungsgerichte.
 - Schwerpunkt: Identifikation von Hindernissen bei der Vermittlung „anderer Hilfen“ bzw. Beschreibung von besonders förderlichen Bedingungen.
- Erarbeitung und Diskussion von Vorschlägen für Maßnahmen, die zu einer wirksameren Nutzung „anderer Hilfen“ im Betreuungsverfahren beitragen können.



2. Kurzer Blick auf zentrale Ergebnisse der Untersuchung

Potenzial zur Vermeidung von rechtlichen Betreuungen

Gibt es ein Potenzial zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen?

Neufälle:

- Vermeidbarkeits-/Einschränkungspotenzial aufgrund von drei Problemfeldern

<p>Mangelnde Unterstützung Betroffener durch Sozialleistungsträger</p>	<p>Institutionen entlasten sich von aufwändigen Aufgaben</p>	<p>Mangel an besonders wirksamen „anderen Hilfen“</p>
<p>Betroffene werden bei der Geltendmachung und Realisierung von Sozialleistungsansprüchen nicht in dem individuell erforderlichen Maß unterstützt.</p>	<p>Institutionen – häufig selbst Hilfetragler - können sich von Aufgaben entlasten, indem sie Betreuungen anregen.</p>	<p>„Andere Hilfen“ mit dem erforderlichen Funktionsniveau in Bezug auf Assistenz und Fallmanagement sind nicht vorhanden oder überlastet.</p>

Wie groß ist das Potenzial zur Vermeidung von Betreuungen?

In welchem Umfang werden Betreuungen eingerichtet, „bei denen der Betreuungsbedarf nur bzw. ganz überwiegend aus der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen besteht“?

BtB-Befragung:

- 0%: 15%
- >0 bis 10%: 53%
- Über 10%: 32%

Quelle: Befragung BtB, III/Tab. 21

Richter-Befragung:

- 0%: 18%
- >0 bis 10%: 40%
- Über 10%: 42%

Quelle: Befragung Richter, III/Abb. 63

Betreuer-Befragung:

Auf die Beantragung und Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen entfiel bei der Übernahme der Betreuung ein Anteil von ...	Betreuungsvorgänge	Anteil an allen Betreuungsvorgängen
... weniger als 50 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.871	28%
... 50 bis 75 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.754	26%
... 75 bis 90 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.399	21%
... mehr als 90 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.604	24%
gesamt	6.628	100%

3. Unterschiede bei den die Qualität (in) der BtB beeinflussenden Faktoren

Welche „Parameter“ beeinflussen die Qualität (in) der BtB?

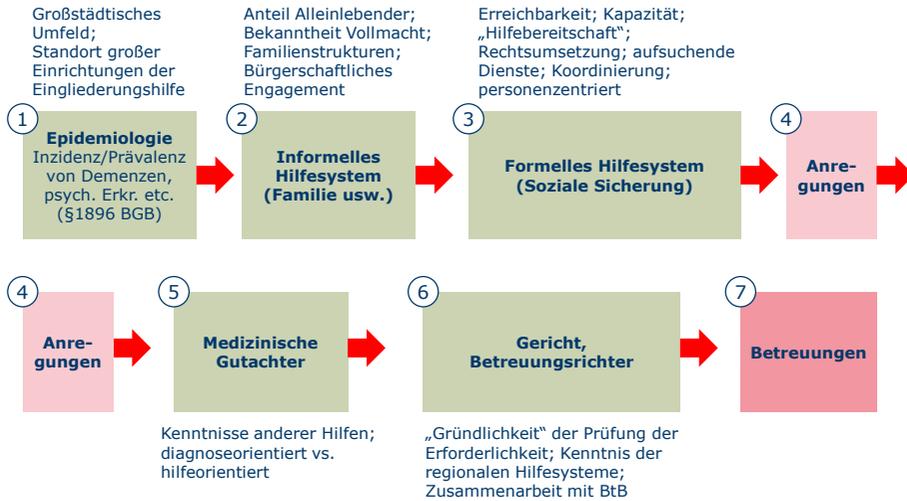
Folgt man dem **Leitbild der Hamburger Betreuungsbehörde** ergibt sich die erreichte Ergebnisqualität der Arbeit der BtB insb. aus:

- der allgemeinen Aufstellung/Ausrichtung, Kommunikationskultur, Aufgaben-/Rollenverständnis, Fachlichkeit etc. („**Aufgabe**“, „**Haltung**“)
- den verfügbaren innerbehördlichen Ressourcen, den Rahmenbedingungen („**Organisation**“)
- der Art und Weise der Umsetzung der Prozessschritte im jeweiligen Einzelfall („**Haltung**“, „**Aufgabe**“)

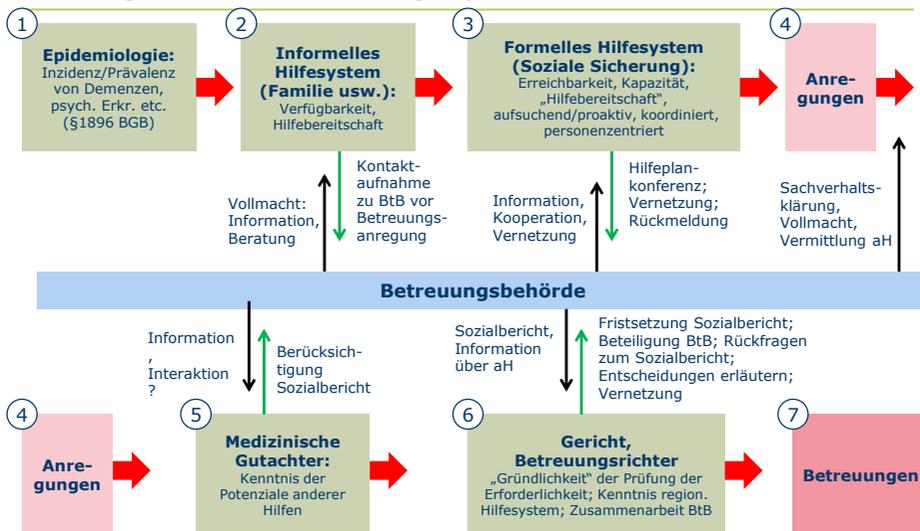
Gibt es nach den Ergebnissen der Untersuchung zwischen den Betreuungsbehörden Unterschiede und sind diese qualitätsrelevant?

- Es gibt nicht DIE Betreuungsbehörde.
- Die BtB unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, vermutlich mit nicht unerheblichen Implikationen auch für die Qualität der BtB-Ausgabenausführung.

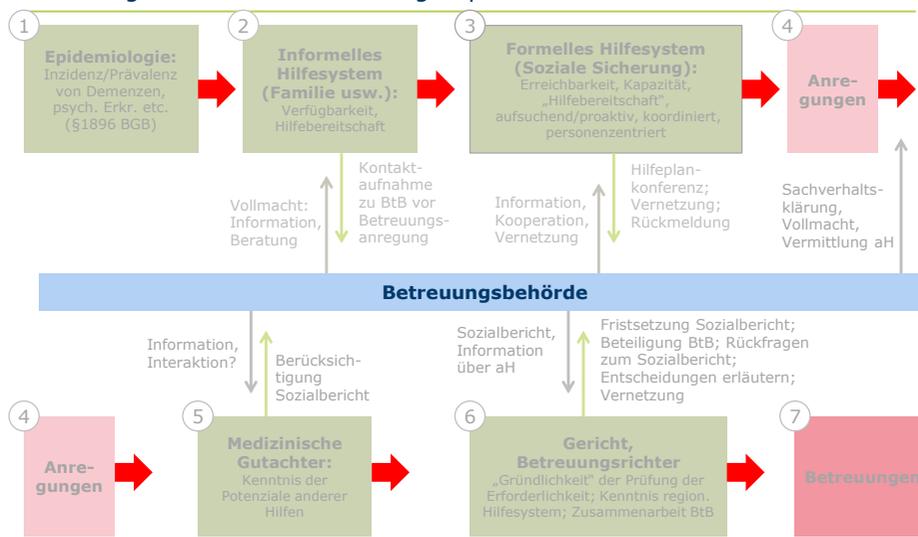
Modell:
Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Modell:
Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Modell: Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner

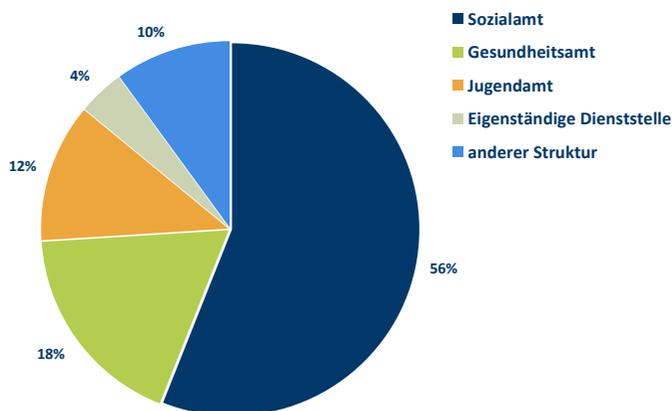


Teilplenum 2: Qualität in der Betreuungsbehörde

16. Betreuungsgerichtstag, 13.09.2018 Folie 13

Leitbild HH - Organisation

Organisatorische Verortung der BtB – qualitätsrelevant?



Quelle: Befragung BtB

Teilplenum 2: Qualität in der Betreuungsbehörde

16. Betreuungsgerichtstag, 13.09.2018 Folie 14

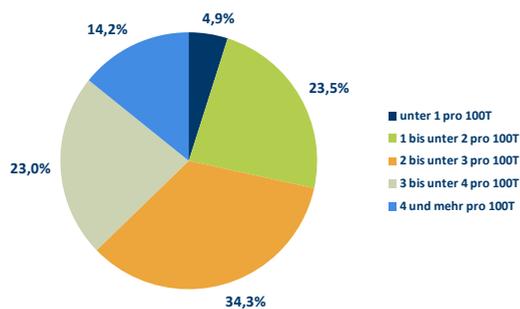
Organisatorische Verortung der BtB – ja, qualitätsrelevant!

In den qualitativen Interviews hat eine große Mehrheit der BtB deutlich gemacht, dass der Status einer eigenständigen Fachbehörde für ihre Arbeit vorteilhaft wäre.

- Dabei spielt der Aspekt der Unabhängigkeit und des „Agierens auf Augenhöhe“ u.a. bei der Vermittlung von „anderen Hilfen“ aus dem Sozialleistungssystem eine wichtige Rolle.
- Verortung der BtB als Stabsstelle beim Landrat oder (Ober-) Bürgermeister o.ä., die der BtB eine größere Unabhängigkeit und Relevanz verleihen könnte, als Lösungsansatz für „kleine BtB“

Personelle Ausstattung der BtB – qualitätsrelevant?

Verteilung der zum Stichtag 31.12.2015 angegebenen Planstellen je 100.000 Einwohner auf fünf Klassen (N=204)



- Median: 2,7 VK je 100T
- Variationsbreite: **0,5 VK je 100T - 9,7 VK je 100T Einwohner**

Personelle Ausstattung der BtB – qualitätsrelevant?

Musterrechnung - kalkulatorische Ansätze:

- 1.420 Stunden je Vollzeitstelle
- Durchschnittlicher Zeitaufwand von 8 bzw. 9 Sachbearbeiterstunden je Einzelaufgabe „Unterstützung der Betreuungsgerichte und Beteiligung am Verfahren in Betreuungsverfahren als Erstverfahren“

Aus den Angaben der BtB im Rahmen der schriftlichen Befragungen werden für die Berechnung verwendet:

- Zahl der Gesamt-Planstellen (Vollzeitäquivalente) der BtB zum 31.12.2015 sowie die Summe aus
 - Anzahl der gerichtlichen Neuverfahren mit Tätigwerden der BtB aufgrund der Einschaltung durch das Betreuungsgericht und
 - die Anzahl von Vorgängen, in denen die BtB aufgrund von Anhaltspunkten für einen eventuellen Betreuungsbedarf ohne gerichtliche Aufforderung tätig geworden ist (§ 4 Abs. 2 BtBG) und bei denen eine Information des Betreuungsgerichts nach § 7 Abs. 1 BtBG erfolgt ist.

Quelle: Befragung BtB

Personelle Ausstattung der Bt – qualitätsrelevant?

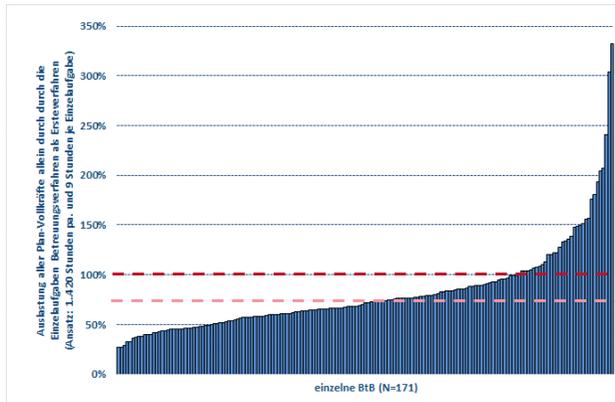
Kalkulatorische Auslastung des BtB-Personals allein durch die Bearbeitung von Betreuungsverfahren als Erstverfahren (N=171)

Auslastung aller Plan-Vollzeit- äquivalente der BtB allein durch die Einzelaufgabe „Betreuungsverfahren als Erstverfahren“	Ansatz 8 Stunden je Erstverfahren		Ansatz 9 Stunden je Erstverfahren	
	Anzahl BtB	Anteil BtB an allen	Anzahl BtB	Anteil BtB an allen
Auslastung über 100%	24	14,0%	33	19,3%
Auslastung über 75% bis 100%	31	18,1%	43	25,1%
Auslastung über 50% bis 75%	73	42,7%	62	36,3%
Auslastung über 25% bis 50%	41	24,0%	33	19,3%
Auslastung bis 25%	2	1,2%	0	0,0%

Quelle: Befragung BtB – Eigene Berechnungen IGES

Personelle Ausstattung der BtB – ja, qualitätsrelevant!

Kalkulatorische Auslastung des BtB-Personals allein durch die Bearbeitung von Betreuungsverfahren als Erstverfahren (Ansatz: 1.420 Vollkraftstunden p.a. und 9 Stunden pro Bearbeitung eines Betreuungsverfahrens als Erstverfahren) (N=171)



Auf Ebene der einzelnen BtB gibt es eine gute Passung zwischen den in den qualitativen Interviews gewonnenen Eindrücken und diskutierten Möglichkeiten bzw. Limitierungen für Weiterentwicklungen (Vernetzung, Methoden, Instrumente, Dokumentation etc.) und dem dargestellten Indikator.

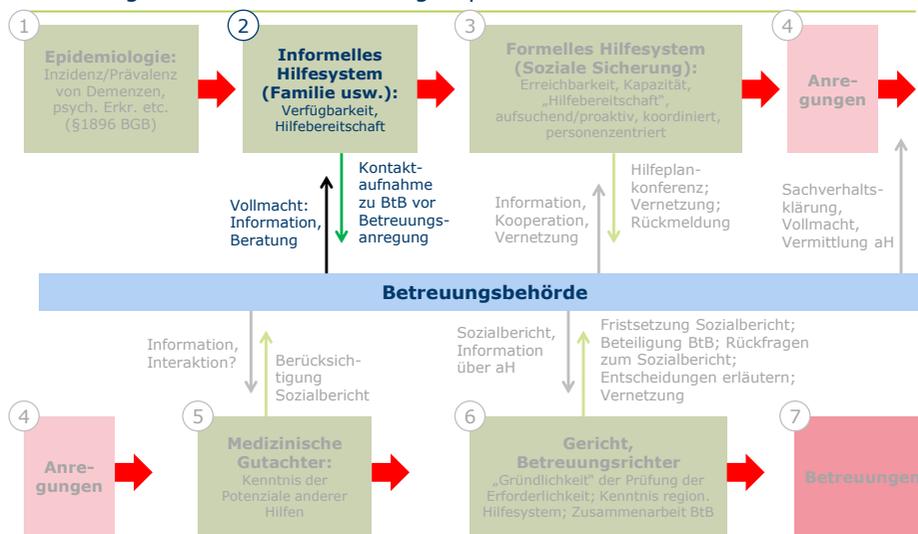
Quelle: Befragung BtB – Eigene Berechnungen IGES

Personelle Ausstattung BtB – ja, qualitätsrelevant!

Angesichts der großen Unterschiede in der Personalausstattung bzw. Auslastung der BtB allein durch Neuverfahren ist es sehr wahrscheinlich, dass **Qualitätsunterschiede in Bezug auf die Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben einer BtB** bestehen.

Die im Vorfeld des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde formulierten Erwartungen hinsichtlich einer Vereinheitlichung in Bezug auf eine angemessene Personalausstattung der BtB (sowie der organisatorischen Entwicklung hin zu Fachbehörden) sind in vielen Kommunen bisher nicht umgesetzt worden.

Modell:
Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Leitbild HH - Aufgabe

Allgemeine Information und Beratung durch die BtB (Fokus:VV)
– ja, qualitätsrelevant!

Vorsorgevollmacht

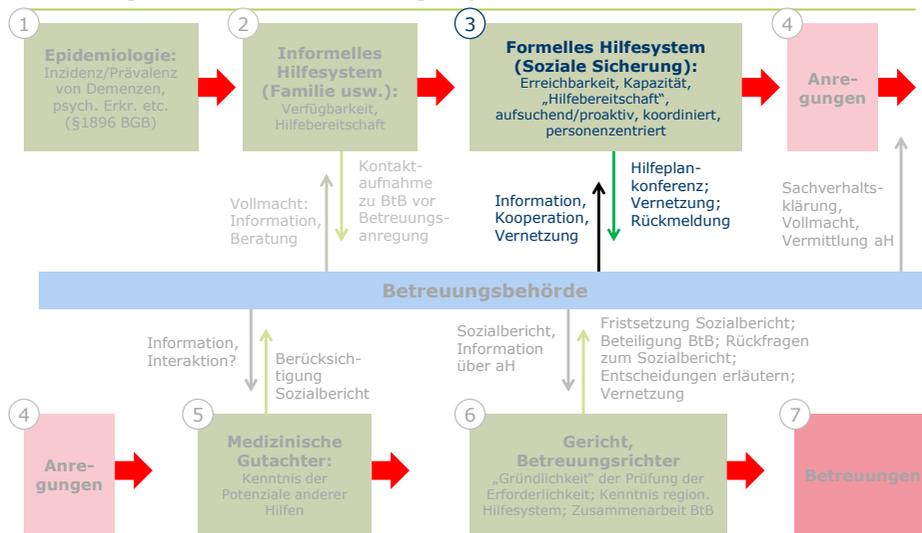
- In vielen Rückmeldungen an IGES als die beste oder gar einzige wirksame „andere Hilfe“ bezeichnet.
- Bei den Vorsorgevollmachten wird bei allen befragten Akteursgruppen weiteres Potenzial zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen gesehen.
- Viele BtB machen bereits intensiv „Werbung“ für die Vorsorgevollmacht.
- Ausschöpfung ist abhängig von
 - personellen Ressourcen der BtB,
 - Vernetzung der BtB.

Allgemeine Information und Beratung durch die BtB
 – ja, qualitätsrelevant!

Beratung vor Betreuungsanregungen

- Die BtB sind auch eine wichtige Anlaufstelle im Vorfeld von Anregungen rechtlicher Betreuung.
- Hier leisten sie Informations- und Beratungsarbeit, die **in nicht quantifizierbarem Maße** zur Betreuungsvermeidung beiträgt.
- Unterschiedliches Agieren der BtB **im Vorfeld**:
 - Informationen für anregende Institutionen
 - Explizite Vereinbarungen, wann im Vorfeld einer Anregung Kontakt zur BtB aufgenommen werden soll.
 - Erreichbarkeit der BtB für Bürger/innen und Institutionen

Modell:
 Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Verständigungs- und Orientierungsprobleme Hilfesuchender – Aufgabenübernahme durch das BtB-Personal qualitätsrelevant?

Betreuer-Befragung: Probleme auf Seiten der Betroffenen

Probleme auf Seiten der Betroffenen, die nach Erfahrung der Betreuer dafür verantwortlich sind, dass es zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung gekommen ist	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil an 122 berücksichtigten Fragebögen
Kein Verständnis für die formalen Anforderungen im Rahmen der Antragsstellung und/oder zu komplizierte Anträge -> „bürokratische Überforderung“	53	43%
Expliziter Hinweis/Verweis auf die Einschränkungen der Betroffenen durch Erkrankung, Behinderung	49	40%
Keine oder unzureichende Kenntnis der Sozialleistungsansprüche	35	29%
fehlende Mitwirkung der Betroffenen, auch mangelndes Verständnis/mangelnde Einsicht der Mitwirkungsnotwendigkeit	32	26%
Notwendige Unterlagen können nicht beigebracht werden	10	8%
Gesamt	179	

Quelle: Befragung Betreuer, III/Tab. 214

BtB-Befragung:

- Anteil von Vorgängen bei denen „andere Hilfen“ grundsätzlich in Betracht kommen, aber die Vermittlung an fehlender Mitwirkungsfähigkeit scheitert: 20% (Median)

Quelle: Befragung BtB, III/Tab. 107

Verständigungs- und Orientierungsprobleme Hilfesuchender – Aufgabenübernahme durch das BtB-Personal qualitätsrelevant?

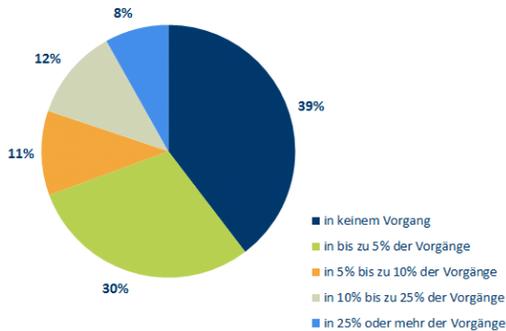
Betreuer-Befragung: Mängel auf Seiten der Sozialleistungssysteme

Hintergründe auf Seiten der Sozialleistungssysteme, die nach Erfahrung der Betreuer dafür verantwortlich sind, dass es zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung gekommen ist	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil an 84 berücksichtigten Fragebögen
Unverständnis für die Situation der Betroffenen, kein Eingehen der Mitarbeiter auf den individuellen Fall und/oder inadäquate Form der Kommunikation	28	33%
Leistungsverweigerung, fehlerhaft ausgestellte Bescheide	21	25%
Zeitmangel, Überlastung und Erreichbarkeitsprobleme	18	21%
Mangelnde Information und Beratung der Betroffenen	18	21%
Komplexe und teilweise unverständliche Anträge	16	19%
Zu lange Bearbeitungszeiten von Anträgen	13	15%
Mangelnde Kooperation in Richtung der Betroffenen	10	12%
Versuche der Verschiebung zu anderen Leistungsträgern, Zuständigkeitsstreits	7	8%
gesamt	131	

Quelle: Befragung Betreuer, III/Tab. 215

Verständigungs- und Orientierungsprobleme Hilfesuchender – Aufgabenübernahme durch die BtB - ja, qualitätsrelevant!

Anteil von Betreuungsvorgängen im Jahr 2015, bei denen die BtB im Zusammenhang mit der Vermittlung anderer Hilfen Aufgaben übernommen hat, die eigentlich von den Hilfetägern hätten übernommen werden müssen (N=111)



- Ausfüllen von Anträgen/Formularhilfe, teilweise in Kombination mit der Erläuterung von Bescheiden
- Schuldnerberatung, Aufstellung von Finanz-/Tilgungsplänen
- Vermittlungstätigkeiten nach Krankenhausaufenthalten.
- Wohnungs- und Heimplatzsuche, Vermittlung von Therapieplätzen, Arztkontakten, Einkaufsdiensten
- Mitarbeiter einzelner BtB übernehmen auch noch komplexere Koordinationsleistungen, wie inhaltlich-klärende Gespräche mit den Sachbearbeitern in anderen Behörden.

Quelle: Befragung BtB

BtB übernimmt teilweise Aufgaben „anderer Hilfen“, bei/zu denen eine Vermittlung schwierig ist - ja, qualitätsrelevant!

Relevante „Andere Hilfen“ und „Problemfelder“

- Sozialpsychiatrischer Dienst
 - *Fast überall vorhanden; Hauptproblem: Kapazitäten oft nicht ausreichend*
- Ambulant betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderung (§ 53 ff. SGB XII)
 - *Teilweise Kapazitätsprobleme; teilweise auffällig durch zu viele Anregungen*
- Schuldnerberatungsstellen
 - *Fast überall vorhanden; zu wenig Kapazitäten; teilweise ungeeignet für Betroffene, da zu hohe Mitwirkungsfähigkeit erwartet wird*
- Entlassmanagement insbesondere der Krankenhäuser
 - *Einer der größten Anreger; vielfach deutliches Verbesserungspotenzial*
- Jobcenter
 - *Vielfach in Kontakt zu Betroffenen; negativste Bewertung von allen aH hinsichtlich Erreichbarkeit, Zugewandtheit, Unterstützungsbereitschaft usw.*
- Allgemeiner Sozialdienst
 - *In vielen Kommunen nicht vorhanden bzw. nur Jugendhilfe; Kapazitätsprobleme; am häufigsten als auszubauende aH genannt*

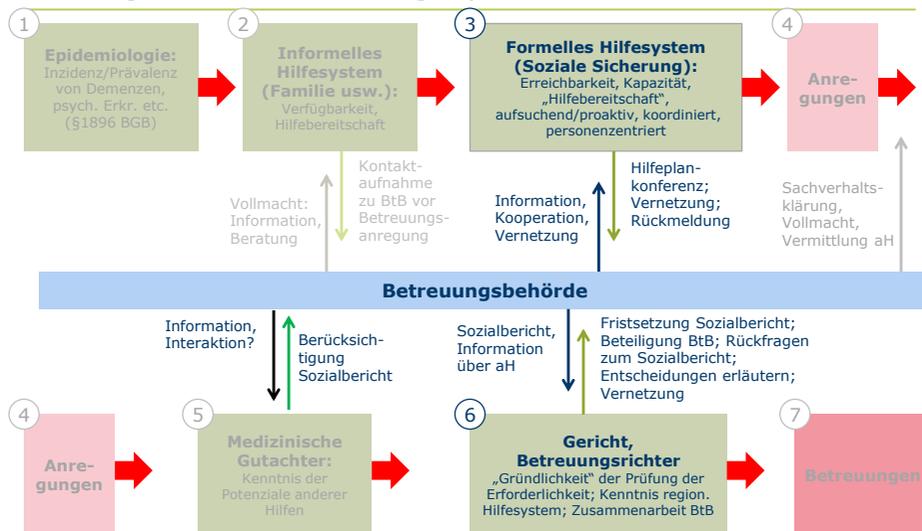
Verständigungs- und Orientierungsprobleme Hilfesuchender – Aufgabenübernahme durch die BtB - ja, qualitätsrelevant!



Einige BtB grenzen die Aufgaben Ihrer Mitarbeiter/-innen eng am BtBG (und den AG) orientiert ab. Andere ermöglichen eine sehr weit gehende Unterstützung von Hilfesuchenden insb. bei Orientierungs- und Verständigungsproblemen.

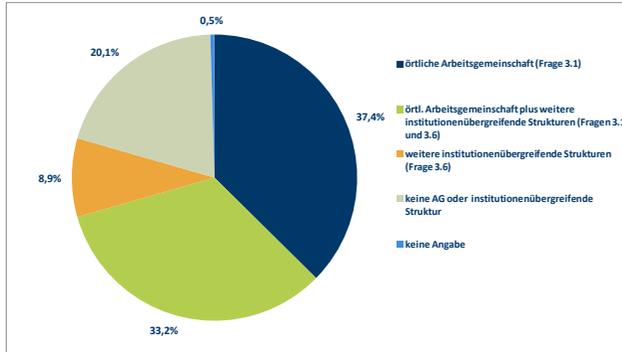
Eine Qualität (in) der BtB wäre uMn auch, wenn die Notwendigkeit der Unterstützungsübernahme „an Stelle anderer“ durch die BtB-Mitarbeiter/-innen an die eigentlich zuständigen Institutionen/Instanzen in strukturierten Form kontinuierlich erfolgen würde, um Handlungsdruck zu erzeugen.

Modell:
Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Vernetzung und Kommunikation – Örtliche AGen und/oder weitere institutionenübergreifende Struktur – qualitätsrelevant? **IGES**

Anteile der BtB, bei denen im Jahr 2015 eine örtliche Arbeitsgemeinschaft zu Fragen des Betreuungswesens bzw. andere institutionenübergreifende Strukturen existierten

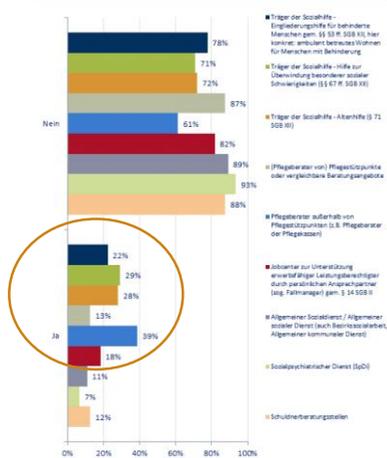


20% der BtB **ohne** öAG oder andere institutionenübergreifende Struktur

Quelle: Befragung BtB – Abb. 23

Informiertheit der BtB über „andere Hilfen“ – qualitätsrelevant? **IGES**

Benötigen die BtB mehr Informationen über die gesetzlichen Möglichkeiten, Aufgaben und Strukturen der „anderen Hilfe“



Zu vielen „anderen Hilfen“ besteht in den BtB **verbreiteter Informationsbedarf**

Quelle: Befragung BtB – Abb. 13

BtB und Betreuungsrichter: Arbeitsweise und Vernetzung der BtB – qualitätsrelevant?



Folgende Aussage trifft genau zu	... trifft eher zu	... trifft eher nicht zu	... trifft überhaupt nicht zu	... lässt sich nicht beurteilen
Die Betreuungsbehörde geht in Bezug auf die Ermittlung bzw. Vermittlung „anderer Hilfen“ sehr systematisch und gründlich vor. (N=160)	23%	41%	19%	6%	11%
Die Betreuungsbehörde ist mit den in Bezug auf „andere Hilfen“ relevanten Sozialleistungsträgern und Stellen gut vernetzt. (N=162)	23%	43%	11%	3%	20%
Die Betreuungsbehörde ist mit den regional verfügbaren Hilfen außerhalb des Sozialleistungssystems gut vernetzt. (N=161)	20%	34%	16%	4%	27%

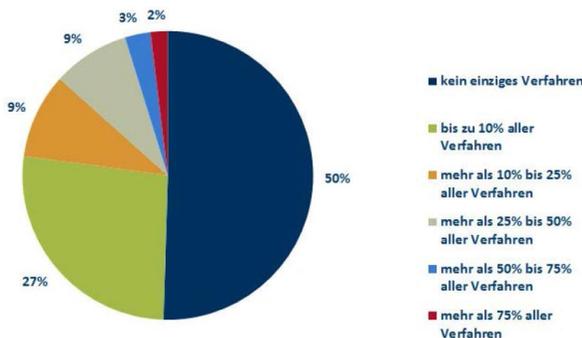
Jeder 4./5. Richter sieht bei der Arbeitsweise der BtB und deren Vernetzung **Verbesserungspotenzial**

Quelle: Befragung BtR – Tab. 239

BtB und Betreuungsrichter: Vorliegen des Sozialberichts bei der Entscheidung – qualitätsrelevant?



Anteil der Neuverfahren (ohne Eilverfahren) bei denen über die Bestellung eines Betreuers entschieden werden musste, ohne dass der Sozialbericht der Betreuungsbehörde vorlag an allen Neuverfahren (ohne Eilverfahren) des Jahres 2015;(N=124)



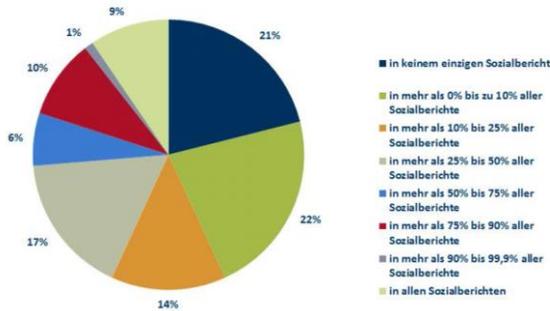
Erhebliche Unterschiede beim Anteil der zum Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Sozialberichte

Quelle: Befragung BtR – Abb. 56

BtB und Betreuungsrichter: Vorliegen des Sozialberichts bei der Entscheidung – qualitätsrelevant?



Anteil der Sozialberichte, in denen zu „anderen Hilfen“ umfassend Stellung genommen;(N=95)



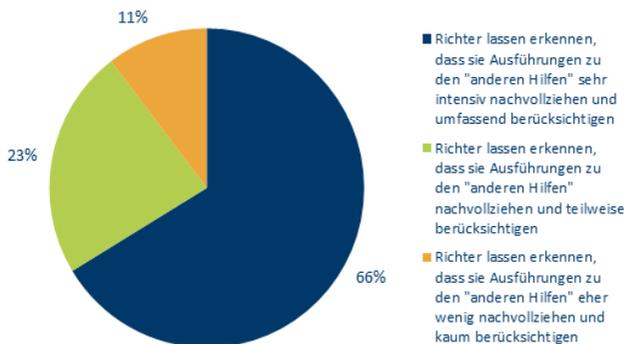
Große Unterschiede im Umgang mit dem Berichtsthema „andere Hilfen“ bei den BtB

Quelle: Befragung BtR – Abb. 57

BtB und Betreuungsrichter: Nachvollzug der Ausführungen des Sozialberichts – qualitätsrelevant?



Anteil der Betreuungsrichter, die nach Einschätzung der BtB die Ausführungen der BtB zu „anderen Hilfen“ nachvollziehen und bei der Entscheidung berücksichtigen (N=124)



Ein Drittel der Richter berücksichtigt die Ausführungen der BtB zu „anderen Hilfen“ nicht umfassend

Quelle: Befragung BtB – Abb. 30

BtB und Betreuungsrichter: Einbezug des Sozialberichts in die gerichtliche Entscheidungsfindung – qualitätsrelevant?

Sehr unterschiedliche Erfahrungsberichte der BtB zur Ergebnisverwendung:

- Richter lassen sich in Zweifelsfällen eher vom ärztlichen Gutachten leiten.
- Dem Sozialbericht wird ein sehr hoher Stellenwert beigemessen und die Richter entscheiden teilweise erst auf dieser Grundlage über die Einholung eines ärztlichen Gutachtens.

UEn beeinflussen die **Qualität der Sachverhaltsermittlungen** und die **Ergebnisdarstellung im Sozialbericht**, inwieweit die Sozialberichte in die gerichtliche Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden, deren „Stellenwert“ im Vergleich zum ärztlichen Gutachten und das Beauftragungsverhalten der Richter.

Anmerkung: Die obligatorische Einbindung der BtB durch das Gericht bei Neuverfahren erfolgt inzwischen sehr weitgehend.

BtB und Betreuungsrichter und Hilfesystem: Vernetzung und Sozialberichte - ja, qualitätsrelevant

- Die Rahmenvorgaben, Strukturen und Inhalte der örtlichen Arbeitsgemeinschaften (öAG) weiterentwickelt werden. Die öAG stellen eine gut geeignete Plattform dar, übergreifende Entwicklung im Sinne des Qualitätsanspruches der BtB voranzutreiben.
- Insbesondere beim Austausch zwischen BtB und Richtern besteht Verbesserungsbedarf.
- Der Stellenwert der Sozialberichte bei Gericht kann uEn durch eine verstärkte Nutzung von Verfahren der sog. „Sozialdiagnostik“ durch die BtB erhöht werden.

Die Ausrichtung des Verfahrensganges an der Reihenfolge:

1. Beauftragung der BtB,
2. Sozialbericht der BtB an das Gericht,
3. Entscheidung über Anforderung eines ärztlichen Gutachtens unter Bereitstellung des Sozialberichtes der BtB

bewährt sich (sofern praktiziert) und sollte im Hinblick auf die vielfältigen Vorteile in der Praxis verstärkt Anwendung finden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

www.iges.com
Karsten.Zich@iges.com