

Kreistagsdrucksache Nr. 044/23

AZ GB 2/A20/A21

Anlage: 2

Tagesordnungspunkt

Inklusionsleistungen in den Kindertageseinrichtungen und Schulen im Landkreis Tübingen - Evaluation der pauschalierten Kostenerstattung

Bericht

Jugendhilfeausschuss (öffentlich) am 19.04.2023

Ausschuss für Soziales und Kultur (öffentlich) am 26.04.2023

Sachverhalt

In der Kreistagssitzung am 14.03.2018 wurde die Verwaltung durch einstimmigen Beschluss beauftragt mit allen Trägern von Inklusionsleistungen in Kindertageseinrichtungen und Schulen des Landkreises Tübingen Vereinbarungen zur pauschalierten Erstattung der dortigen Personalkosten abzuschließen. Auf die Kreistagsdrucksache Nr. 010/2018 wird verwiesen.

Ziel dieser Maßnahme war die Vereinfachung der Abrechnung anfallender Personalkosten und die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kommunen/anderen Trägern und der Landkreisverwaltung im Bereich des Einsatzes von Inklusionskräften in den jeweiligen Einrichtungen.

Sowohl im Rechtskreis SGB VIII/Jugendhilfe als auch im Rechtskreis SGB IX/Eingliederungshilfe werden Kindern und Jugendlichen mit Teilhabebeeinträchtigungen im Einzelfall Unterstützungsleistungen zum Besuch einer Regeleinrichtung in Form einer Inklusionskraft bewilligt.

Schulbegleitung im Rahmen des § 35a SGB VIII soll Kindern und Jugendlichen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung die Teilhabe an Bildung insbesondere an allgemeinen Schulen ermöglichen. Es handelt sich hierbei um Rehabilitationsleistungen im Sinne des SGB IX. Hieraus ergibt sich, dass die dort definierten Regularien zu beachten sind.

Grundsätzlich sind Leistungen der Eingliederungshilfe nachrangig. Wenn vorrangige Systeme und Sozialleistungsträger die erforderlichen Hilfen nicht erbringen, ist der Träger der Eingliederungshilfe als sogenannter „Ausfallbürge“ zur Leistung verpflichtet, soweit nicht der pädagogische Kernbereich der Schule betroffen ist, und nur so die Teilhabe an Bildung ermöglicht werden kann (Urteil Bundessozialgericht vom 18.07.2019).

Das notwendige Personal wird von den Trägern der Einrichtungen (Kommunen und andere Träger) akquiriert und beschäftigt. Die Leistung im Einzelfall wird von der Landkreisverwaltung finanziert.

Beginnend ab Schuljahr 2018/2019 wurden entsprechende Vereinbarungen mit kommunalen und freien Trägern umgesetzt. Die aktuelle Vereinbarung ist dieser Drucksache als Anlage beigelegt.

Umfasst sind:

- ergänzende Hilfen für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf nach § 27 i. V. m. § 22 SGB VIII in Kindertageseinrichtungen
- Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII bei drohender seelischer Behinderung und Teilhabe-einschränkung und
- Assistenzleistungen bei körperlich und geistig behinderten Kindern nach dem SGB IX in Tageseinrichtungen und Schulen.

Unter § 10 (Evaluation) ist in den Vereinbarungen festgehalten, dass im Sommer 2021 eine Evaluation im Hinblick auf die beabsichtigten Ziele erfolgen soll.

Im Anschluss wird das Ergebnis in den zuständigen Ausschüssen des Kreistags beraten. Der ursprünglich angedachte Zeitraum für die Evaluation konnte coronabedingt nicht eingehalten werden. Mit entsprechender zeitlicher Verzögerung fand die Auswertung nun erst Anfang des Jahres 2023 statt.

Ergebnisse der Evaluation

Die Verwaltung hat 43 Träger angeschrieben und einen Evaluationsfragebogen übermittelt. Von den angeschriebenen Trägern haben sich 24 zurückgemeldet und den Fragebogen ausgefüllt. Im kommunalen Bereich wirkten die Träger nahezu vollständig mit.

Im Kern lässt sich die Aussage herausarbeiten, dass sich die pauschalierte Erstattung von Inklusionsleistungen in den Kindertageseinrichtungen und Schulen bewährt hat und diese Vorgehensweise beibehalten werden soll.

Die detaillierten Antworten können dem Anhang entnommen werden.
Zusammenfassend lässt sich festhalten:

Für einen Großteil der freien Träger und Kommunen trifft sowohl eine organisatorische Erleichterung als auch eine Verwaltungsvereinfachung durch die pauschalierte Erstattung der Personalkosten teilweise zu bis voll zu (Organisatorische Erleichterung: 75%; Verwaltungsvereinfachung: 83%).

Die Kostenerstattung ist für 79% der Träger transparent und für 63% kostendeckend. 67% ist es gelungen, Inklusionskräfte längerfristig zu beschäftigen.

Schlussfolgerungen

Im Rahmen der schriftlichen Befragung und im darauffolgenden Gespräch mit den Kommunen und freien Trägern am 14.02.2023 wurden diverse Anregungen zum Verfahren gemacht. Diese Anregungen aufgreifend hat die Verwaltung mit dem Ziel der Vereinfachung der Prozesse folgende Anpassungen vorgenommen:

- In der Kostenübernahmeerklärung des Landratsamtes wird ab sofort die Monatspauschale ausgewiesen. Dies erleichtert den Trägern ihre Planung.
- Die Unterstützungsleistung durch Inklusionskräfte in Kindertageseinrichtungen werden bis zum Ende des regulären Besuchs der Kindertageseinrichtung bewilligt. Das führt zu mehr Planungssicherheit für die Träger.
- Auch der Bewilligungszeitraum für Schulbegleitungen gem. SGB IX erfolgt ab dem kommenden Schuljahr 2023/2024 für die Dauer der Grundschulzeit und nachfolgend in der Regel unbefristet. Auch hier ist aus Perspektive des Schulträgers mehr Planungssicherheit als bisher die Folge.

- Schulbegleitungen gem. § 35a SGB VIII werden ab dem kommenden Schuljahr (2023/2024) ebenfalls für die Dauer der Grundschulzeit und nachfolgend i.d.R. unbefristet bewilligt und durch Hilfeplangespräche gesteuert. Vorteil ist auch hier eine Erhöhung der Planungssicherheit.
- 3 tägiges Fortbildungsangebot für alle neuen Schulbegleiter*innen gem. § 35a SGB VIII. Dies trägt sowohl zur Qualitätssicherung als auch zur Personalbindung bei.
- Angebot für Schulbegleitungen gem. § 35a SGB VIII durch Abteilung Jugend: 3mal jährlich Arbeitskreis mit Möglichkeit zum Austausch und Information. Auch dies trägt zur Qualitätssicherung und Personalbindung bei.
- Dem Schulträger werden für den Mehraufwand für Fortbildungen und Supervision für jede neu eingesetzte Schulbegleitung am Beginn der Inklusionsmaßnahme einmalig 750,00 EUR pauschal erstattet. Für bereits erfahrene Schulbegleitungen werden dem Schulträger auf gesonderten Antrag und gegen Teilnahmenachweis für den Mehraufwand für Fortbildungen und Supervision schuljährlich 500,00 EUR erstattet.

Noch diskutiert wird:

- Erhöhung der Vorbereitungszeit

Sonstiges:

- Den Kommunen und freien Trägern steht es frei einen Dritten z.B. einen Jugendhilfe- oder Bildungsträger zu beauftragen. Die Höhe der individuellen Leistungen und der Kostenerstattung durch den Landkreis verändern sich dadurch nicht.

Finanzielle Entwicklung

Im Rahmen des Bildungskongresses der Kommunalen Landesverbände am 10.03.2023 in Stuttgart wurde auch das Thema „Schulische Inklusion“ beleuchtet. Aus kommunaler Sicht ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Zahl der Schulbegleitungen für Kinder und Jugendliche mit Handicap stetig steigt und dies insbesondere auch an den Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren.

Selbst bei einem Schultyp also, der eigens für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen geschaffen wurde gelingt es dem Land aus kommunaler Perspektive nicht, eine angemessene Versorgung sicherzustellen.

Ausgehend vom Prinzip der Gleichberechtigung fordert die UN-Behindertenrechtskonvention ein inklusives Bildungssystem und die Sicherstellung einer freien Schulwahl. Die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention werden so jedoch noch nicht erreicht. Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine verbesserte personelle Ausstattung an allen Schulen, so dass die zusätzliche Unterstützung durch Inklusionskräfte entfällt.

Bis dieses Ziel erreicht wird muss das Land den Kreisen die Kosten aller notwendigen Schulbegleitungen nach SGB VIII und SGB IX erstatten.

Landesweit fallen bei Stadt- und Landkreisen mehr als 157 Millionen Euro Kostenaufwand an. Lediglich 57 Millionen Euro werden nach Erhebung der kommunalen Spitzenverbände vom Land bisher erstattet.

Die finanzielle Entwicklung stellt sich im Rechtskreis SGB VIII beim Aufwand für Schulbegleitungen und der Inklusion in Kindertageseinrichtungen wie folgt dar:

Schulbegleitungen in der Jugendhilfe (SGB VIII)	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Planansatz
	RJ 2019	RJ 2020	RJ 2021	RJ 2022	2023
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII)					
Inkl. Leistungen in öff.allg. Schulen m. f. sonderp. BA	149.879 €	186.323 €	144.337 €	344.562 €	265.000 €
Inkl. Leistungen in öfftl. allg. Schulen o. f. sonderp. BA	490.920 €	601.942 €	721.361 €	783.090 €	862.000 €
Schulbegleitung in priv. allg. Schulen, SBBZ oder KOKI.	146.217 €	208.803 €	258.129 €	194.365 €	190.000 €
Zwischensumme	787.016 €	997.068 €	1.123.827 €	1.322.017 €	1.317.000 €
Ausgleichszahlung vom Land	208.377 €	- €	356.468 €	175.550 €	180.000 €
Gesamtsumme	578.639 €	997.068 €	767.359 €	1.146.467 €	1.137.000 €
Inklusion in Kita als HzE	1.496.949 €	1.463.542 €	1.444.958 €	1.566.420 €	1.850.000 €

Im Bereich der Eingliederungshilfe (SGB IX) gibt es beim Aufwand für Schulbegleitungen und der Inklusion in Kindertageseinrichtungen folgende Entwicklungen:

Schulbegleitungen in der Eingliederungshilfe (SGB IX)		Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Planansatz
	RJ 2019	RJ 2020	RJ 2021	RJ 2022	2023
Inkl. Leistungen in öff. allg. Schulen m. f. sonderpäd. BA	SGB XII	157.341 €	265.702 €	399.520 €	436.000 €
Inklusive Leistungen in öfftl. allg. Schulen o. s. BA		404.695 €	303.976 €	380.826 €	416.000 €
Sonstige Leistungen außerhalb des Unterrichts		11.708 €	21.171 €	48.624 €	54.000 €
Schulbegleitung in priv. allg. Schulen		136.012 €	242.271 €	176.788 €	193.000 €
Schulbegleitung in öff. SBBZ		9.684 €	252.122 €	127.324 €	139.000 €
Schulbegleitung in privaten SBBZ		37.039 €	41.912 €	221.983 €	242.000 €
Zwischensumme			756.479 €	1.127.154 €	1.355.065 €
Ausgleichszahlung vom Land		214.380 €	203.672 €	209.000 €	217.000 €
Gesamtsumme		542.099 €	923.482 €	1.146.065 €	1.263.000 €
Integrative Leistungen in Kindertageseinrichtung		1.136.333 €	1.136.058 €	1.230.544 €	1.413.000 €

Fazit der Verwaltung

Die 2018 beschlossene Vereinbarung über die pauschalierte Erstattung von Personalkosten für Inklusionsleistungen an Schulen und Kindertageseinrichtungen im Kreis Tübingen hat sich bewährt. Die auf lokaler Ebene vereinbarten Ziele konnten überwiegend erreicht werden und die Verantwortung für ein möglichst inklusives Bildungssystem wird von den Beteiligten gemeinsam als wichtige Aufgabe wahrgenommen.

Inklusion hat zum Ziel, allen Menschen die uneingeschränkte Teilhabe an allen Aktivitäten möglich zu machen. Das gemeinsame Leben und Lernen aller Menschen mit und ohne Behinderung steht im Fokus. Demzufolge müssen in allen Lebensbereichen Strukturen entstehen die Menschen mit Behinderung ungehinderten und gleichberechtigten Zugang ermöglichen.

Im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention muss es das Ziel sein, dass Kindertageseinrichtungen und Schulen so aufgestellt sind, dass Kinder und Jugendliche unabhängig von Rehabilitationsleistungen an Erziehung und Bildung teilhaben können. Die Umsetzung dieses Ziels wäre ein großer und wichtiger Beitrag zum Abbau von Barrieren für Betroffene und ihre Familien sowie zum Abbau von Bürokratie. Die Konvention wird lediglich unvollständig erfüllt, wenn Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung nur dann am Unterricht teilnehmen können, wenn sie von einer externen Unterstützung begleitet werden.

Schulen müssen konzeptionell so aufgestellt und personell so ausgestattet werden, dass alle Schülerinnen und Schüler mit Behinderung - unabhängig von der Schulart - grundsätzlich ohne zusätzliche, von den Landkreisen, den Kommunen oder freien Trägern zu stellenden externen Unterstützung erfolgreich unterrichtet werden können.

Der systemfremde Rückgriff auf externe Schulbegleitungen stößt angesichts des massiven Fachkräftemangels zunehmend auch an Machbarkeitsgrenzen. Den Trägern und Leistungserbringern der Jugend- und Eingliederungshilfe fällt es zunehmend schwerer, überhaupt noch das nötige Personal für die individuellen Schulbegleitungen zu finden. Es liegt auf der Hand, dass der Personaleinsatz ungleich effizienter erfolgen kann, wenn die Mitarbeitenden in der jeweiligen Einrichtung konzeptionell eingebunden, beschäftigt und dort flexibel aus einer Hand gesteuert werden.