



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG für Invalideneinrichtungen im Erwachsenen- bereich

(vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 900 vom 16. Juni 2010 erlassen)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
1. Zusammenfassung.....	4
2. Einleitung.....	6
2.1. Vorgaben des Bundes.....	6
2.2. Umsetzung im Kanton Zürich.....	7
2.2.1. Gesetzliche Regelung.....	7
2.2.2. Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE).....	8
2.2.3. Kantonales Konzept gemäss IFEG.....	9
2.3. Erläuterungen zu den verwendeten Begriffen.....	10
3. Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss IFEG.....	16
3.1. Politische Rahmenbedingungen.....	16
3.1.1. Behindertenpolitik.....	16
3.1.2. Soziale Integration erwachsener invalider Menschen fördern.....	17
3.2. Situation im Kanton Zürich.....	18
3.2.1. Invalide Personen im Kanton Zürich.....	18
3.2.2. Rahmenbedingungen für Invalideneinrichtungen bis 2007.....	19
3.2.3. Angebot an stationären Invalideneinrichtungen Ende 2007.....	19
3.2.3.1. Angaben über alle stationären Angebotsbereiche.....	20
3.2.3.2. Detailangaben über die Angebotsbereiche gemäss IFEG bzw. IEG.....	21
3.2.4. Rahmenbedingungen für Invalideneinrichtungen 2008 - 2010.....	24
3.2.4.1. Bewilligung.....	25
3.2.4.2. Betriebsbeiträge.....	26
3.2.4.3. Investitionsbeiträge.....	27
3.2.4.4. Rechnungslegung.....	28
3.2.5. Schnittstellen zu den stationären Invalideneinrichtungen.....	28
3.2.5.1. Ambulante Angebote.....	28
3.2.5.2. Angebote für berufliche Massnahme der IV.....	29
3.2.5.3. Angebote für Kinder und Jugendliche.....	30
3.2.5.4. Angebote der Suchthilfe.....	31
3.2.5.5. Psychiatrie.....	32
3.2.5.6. Angebote im Altersbereich.....	32
3.3. Die einzelnen Themenbereiche gemäss Art. 10 IFEG.....	33

3.3.1.	Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht (Artikel 10 Ziff. 2 lit. a IFEG)	33
3.3.1.1.	Bedarfsanalyse	33
3.3.1.2.	Bedarfsplanung	34
3.3.1.3.	Stand der Arbeiten bei der Bedarfsanalyse	35
3.3.1.4.	Weitere Projektplanung	37
3.3.2.	Verfahren für periodische Bedarfsanalysen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. b IFEG)	39
3.3.3.	Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. c IFEG).....	39
3.3.3.1.	Anerkennung der Institutionen.....	39
3.3.3.2.	Beitragsberechtigung und Leistungsvereinbarung	40
3.3.3.3.	Überprüfung der Leistungen (Aufsicht, Reporting und Controlling, Qualitätssicherung)	42
3.3.3.4.	Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Institutionen.....	43
3.3.3.5.	Beratende Kommission	45
3.3.3.6.	Informationen Dritter	46
3.3.4.	Grundsätze der Finanzierung (Artikel 10 Ziff. 2 lit. d IFEG)	46
3.3.4.1.	Das neue Finanzierungsmodell	46
3.3.4.2.	Stand der Umsetzung.....	48
3.3.4.3.	Weitere Projektplanung	49
3.3.5.	Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals (Artikel 10 Ziff. 2 lit. e IFEG)	52
3.3.5.1.	Gesetzlicher Rahmen	52
3.3.5.2.	Qualifikation des Fachpersonals	52
3.3.5.3.	Ausbildungsplätze	53
3.3.5.4.	Bildungsentwicklung.....	54
3.3.6.	Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. f IFEG)	54
3.3.7.	Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung (Artikel 10 Ziff. 2 lit. g IFEG)	55
3.3.7.1.	Fachliche Zusammenarbeit	55
3.3.7.2.	Finanzielle Zusammenarbeit	56
3.3.8.	Planung für die Umsetzung des Konzepts (Artikel 10 IFEG).....	56
3.3.8.1.	Umsetzungsschritte.....	57
3.3.8.2.	Periodische Überprüfung der Umsetzung	58
3.3.8.3.	Weitere Entwicklungen	58
4.	Ergänzende Unterlagen.....	60

1. Zusammenfassung

Die Kantone wurden im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verpflichtet, ab 1. Januar 2008 die Eingliederung von invaliden Menschen durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu übernehmen. Dazu hat der Kanton Zürich mit dem Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) und der entsprechenden Verordnung die gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

Die Kantone haben während mindestens dreier Jahre ab Inkrafttreten der NFA, also bis Ende 2010, in Bezug auf die Finanzierung die bisherigen Bestimmungen des Bundes anzuwenden. Neue kantonale Bestimmungen können erst dann umgesetzt werden, wenn ein vom Bundesrat genehmigtes Konzept zur Förderung der Eingliederung erwachsener invalider Menschen gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vorliegt. Das Konzept hat folgende Bereiche zu regeln:

- a. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht;
- b. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen;
- c. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen;
- d. Grundsätze der Finanzierung;
- e. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals;
- f. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen;
- g. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung;
- h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

Mit dem vorliegenden Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich setzt der Kanton Zürich die Anforderungen des Bundes um. Das Konzept orientiert sich einerseits an den bisherigen Regelungen des Bundes, andererseits zeigt es die zukünftig vorgesehenen kantonalen Regelungen auf. Die Erarbeitung des Konzepts

erfolgte in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und in enger Koordination mit den in der SODK Ost vertretenen Kantonen.

Mit der Übernahme der Verantwortung für die Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung der Invalideneinrichtungen mit rund 10 000 Plätzen im Rahmen der NFA hat der Kanton Zürich Verpflichtungen für Betriebs- und Investitionsbeiträge von jährlich rund Fr. 280 Mio. übernommen. Wegen der steigenden Lebenserwartung invalider Menschen muss mit einer jährlichen Platzzunahme von rund 2 % mit entsprechender Kostensteigerung gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund kommt der Bedarfsplanung und den Grundsätzen der Finanzierung der Einrichtungen für invalide Menschen besondere Aufmerksamkeit zu. Wegen der hohen finanziellen Aufwendungen muss der Kanton seine Interessen wahren und durchsetzen können. Gleichzeitig muss er den Invalideneinrichtungen Planungs- und Finanzierungssicherheit bieten und dafür sorgen, dass für die invaliden Menschen ein bedarfsgerechtes und finanzierbares Angebot an Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung steht.

Das vorliegende Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Menschen zeigt auf, wie der Kanton Zürich diesen Anforderungen gerecht werden will. Oberstes Ziel ist die Entwicklung eines für alle Beteiligten einfachen, überschaubaren und nachvollziehbaren Systems. Besondere Beachtung wurde auf die Ausgestaltung der künftigen Finanzierung der Invalideneinrichtungen gelegt, wobei im Interesse der Kontinuität und der Verlässlichkeit zu einem grossen Teil am bisherigen System der Objekt- und Subjektfinanzierung festgehalten wurde.

Das Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen des Kantons Zürich entspricht den Anforderungen des IFEG. Nach dem Erlass durch den Regierungsrat (§ 22 IEG) muss das Konzept dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Für die künftige Entwicklung im Bereich der stationären Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich bildet das vorliegende Konzept die Grundlage.

2. Einleitung

2.1. Vorgaben des Bundes

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 28. November 2004 wurden die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in neun Politikbereichen neu geordnet. So ging auch im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Personen die Zuständigkeit für deren Finanzierung am 1. Januar 2008 vom Bund auf die Kantone über. Gemäss Art. 112b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV¹, SR 101) obliegt es seither den Kantonen, die Eingliederung von invaliden Menschen durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu fördern.

Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung, das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26), wurde am 6. Oktober 2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Das Gesetz bezweckt, invaliden Personen den Zugang zu Werkstätten, Wohnheimen und anderen betreuten kollektiven Wohnformen sowie Tagesstätten zu gewährleisten und legt die Anerkennungsvoraussetzungen für die Institutionen fest. Es beschreibt zudem die Aufgaben der Kantone und verpflichtet diese, ein entsprechendes Konzept zu erstellen. Mit der Inkraftsetzung der NFA am 1. Januar 2008 wurde das IFEG rechtskräftig.

Um Bund, Kantonen und Institutionen die nötige Zeit für die Umstellungsarbeiten zu geben und die Kontinuität zu gewährleisten, sah der Gesetzgeber eine Übergangsbestimmung vor. Artikel 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung hält fest, dass die Kantone mindestens während drei Jahren die bisherigen Leistungen der Inva-

¹ Art. 112b BV: Förderung der Eingliederung Invalider:

¹ Der Bund fördert die Eingliederung Invalider durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden.

² Die Kantone fördern die Eingliederung Invalider, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen.

³ Das Gesetz legt die Ziele der Eingliederung und die Grundsätze und Kriterien fest.

lidenversicherung (d.h. die vorherigen Beiträge der IV gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, IVG, SR 831.20) weiter führen. Die Aufhebung der Finanzierungspflicht nach den bisherigen Grundsätzen durch die Kantone ist deshalb frühestens ab 2011 möglich, und auch nur unter der Bedingung, dass ein durch den Bundesrat genehmigtes kantonales Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen vorliegt. Diese Regelung wurde als Übergangsbestimmung im Artikel 10 IFEG aufgenommen.

2.2. Umsetzung im Kanton Zürich

2.2.1. Gesetzliche Regelung

Bis 2007 war das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973 (Heimbeitragsgesetz, LS 855.1) die rechtliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an die Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich. Da das Heimbeitragsgesetz dem Kanton nicht erlaubte, die bisherigen Leistungen der IV zu übernehmen, war der erste wichtige Schritt – noch vor der Erarbeitung dieses Konzepts – die Schaffung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage. Die Zielsetzung bei der Erarbeitung des neuen Textes bestand darin, dass ein gesetzlicher Rahmen sowohl für die Übergangszeit als auch für die Umsetzung des IFEG geschaffen wird.

Mit dem Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG, LS 855.2) konnten diese Ziele erreicht werden. Der Geltungsbereich des Gesetzes bezieht sich auf die Institutionen gemäss Art. 3 IFEG. Diese werden Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen oder kurz Invalideneinrichtungen genannt. Das Gesetz bezweckt insbesondere die Sicherstellung eines angemessenen Angebots für invalide Personen in diesen Einrichtungen.

Im Wesentlichen umfasst das IEG Regelungen betreffend die Betriebsbewilligung, die Feststellung der Beitragsberechtigung, die Anforderungen an Trägerschaft und Organisation, die Prüfung von Buchführung und Jahresrechnung, die Planung, Steuerung, Finanzierung, die Zusammenarbeit unter den Einrichtungen und die interkantonale Zusammenarbeit. Das IEG trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

Die neue kantonale Gesetzgebung berücksichtigt den Wandel der strukturellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, welcher mit der Übernahme der neuen Aufgabe eingetreten ist und ermöglicht es dem Kanton, eine stärkere Rolle in der Planung, Steuerung und Finanzierung wahrzunehmen. Sie gewährleistet die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote für invalide Menschen und stellt sicher, dass die Einrichtungen qualitativen und wirtschaftlichen Anforderungen zu genügen vermögen. Zudem beteiligen sich Kanton und Gemeinden soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer beitragsberechtigten Institution, dass keine invalide Person wegen dieser Unterbringung Sozialhilfe benötigt. Dies wird über das Zusatzleistungssystem sichergestellt, indem neben den Ergänzungsleistungen, Beihilfen und allfälligen Gemeindebeiträgen neu kantonale Zuschüsse geschaffen wurden. Zudem sind im IFEG, Art 5, die Rechte der invaliden Personen festgehalten.

2.2.2. Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)

Während das IEG die Grundlage für die innerkantonale Leistungsabgeltung bildet, wird dies bei ausserkantonalen Platzierungen durch die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) geregelt. Die IVSE ist ein unter der Federführung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) entstandenes interkantonales Konkordat und bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Die IVSE regelt in entsprechenden Richtlinien die Abgeltung der erbrachten Leistungen sowie die Qualität der Leistungserbringung. Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden vier Bereiche:

Bereich A: Sonderschulheime

Bereich B: Invalideneinrichtungen gemäss Artikel 3 IFEG

Bereich C: Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich

Bereich D: Einrichtungen der externen Sonderschulung.

Der Kanton Zürich ist per 1. Januar 2008 allen vier Bereichen der IVSE beigetreten.

2.2.3. Kantonales Konzept gemäss IFEG

Das kantonale Konzept zur Förderung der Eingliederung erwachsener invalider Menschen muss gemäss Art. 10 Ziff. 2 IFEG folgende Bereiche umfassen:

- a. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht;
- b. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen;
- c. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen;
- d. Grundsätze der Finanzierung;
- e. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals;
- f. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen;
- g. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung;
- h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

Es liegt im Interesse der Kantone, ihre Konzepte aufeinander abzustimmen. Die SODK hat einen Teil der Koordinationsaufgaben unter den Kantonen übernommen und die Grundanforderungen aus dem IFEG an das Konzept weiter präzisiert. Der Kanton Zürich unterstützt im Interesse möglichst einheitlicher Konzepte die Zielsetzung der SODK und setzt sich stark für die interkantonale Zusammenarbeit ein. Eine besonders enge Zusammenarbeit ergab sich mit den Ostschweizer Kantonen.

Das Konzept des Kantons Zürich zur Förderung der Eingliederung erwachsener invalider Menschen beschränkt sich auf die im Art. 3 IFEG definierten Invalideinrichtungen und auf die in Art. 10 IFEG vorgegebenen Themen. Das Konzept kann aufgrund dieser gesetzlichen Vorgaben somit nicht den Anspruch eines umfassenden Konzepts für Menschen mit Behinderungen erfüllen.

2.3. Erläuterungen zu den verwendeten Begriffen

Die mit der NFA und dem IFEG erfolgten Änderungen machen eine Klärung der Begriffe "Behinderung" und "Invalidität" notwendig. Im Folgenden werden deshalb die wichtigsten Begriffe erläutert.

a) Behinderungsarten

Es werden vier hauptsächliche Behinderungsarten unterschieden, wobei diese auch kombiniert auftreten können:

Physische Behinderung	Eine physische Behinderung ist eine funktionelle Einschränkung durch körperliche Schädigungen (z.B. der Muskeln und des Skelettsystems oder ausgehend vom Gehirn- und Nervensystem). Die Betroffenen sind in wesentlichen Lebensbereichen (Gehen, Sprechen, Atmen) eingeschränkt. Diese Einschränkungen wirken sich beeinträchtigend auf das soziale, berufliche und gesellschaftliche Leben aus.
Psychische Behinderung	Eine psychische Behinderung ist eine anhaltende funktionelle Einschränkung der lebenspraktischen Fähigkeiten aufgrund einer aktuellen oder früheren psychischen Erkrankung oder Suchtmittelabhängigkeit.
Geistige Behinderung	Eine geistige Behinderung ist ein andauernder Zustand deutlich unterdurchschnittlicher kognitiver Fähigkeiten (Intelligenz), der diverse Einschränkungen, beispielsweise im Umgang mit Emotionen und im Sozialverhalten zur Folge hat.

Sinnes-Behinderung	Eine Sinnes-Behinderung betrifft überwiegend das Hören oder das Sehen. Sie reicht von Schwerhörigkeit bis zu Gehörlosigkeit und von Sehschwäche bis Blindheit.
--------------------	--

b) Behinderung – Invalidität

Die Begriffe "Behinderung" und "Invalidität" sind im Recht definierte Begriffe. Um die Rechtssicherheit in der Anwendungspraxis sicherzustellen, müssen diese Begriffe konsequent richtig angewendet werden. In der Praxis werden die Begriffe häufig vermischt und es wird von Behinderten oder Menschen mit Behinderung gesprochen. So handelt es sich auch beim vorliegenden Konzept nicht um ein Behindertenkonzept, sondern um ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen, welches die Politik der Kantone im Bereich der Einrichtungen für erwachsene Invalide darstellt.

Menschen mit Behinderung(en) / behinderte Menschen	Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetzes, BehiG, SR 151.3) wird unter Mensch mit Behinderungen (Behinderte, Behinderter) eine Person verstanden, „(...) der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben“.
--	--

Invalide Menschen

Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1) umschreibt die Invalidität wie folgt:

Abs. 1: Invalidität ist die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit.

Abs. 2: Nicht erwerbstätige Minderjährige gelten als invalid, wenn die Beeinträchtigung ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit voraussichtlich eine ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit zur Folge haben wird.

Abs. 3: Volljährige, die vor der Beeinträchtigung ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit nicht erwerbstätig waren und denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann, gelten als invalid, wenn eine Unmöglichkeit vorliegt, sich im bisherigen Aufgabenbereich zu betätigen.
(...).

Die kantonale Gesetzgebung (IEG) schliesst sich dieser Definition an.

c) Einrichtungstypen für erwachsene invalide Personen

Die folgenden Einrichtungen gelten gemäss IFEG als Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen. Gemäss kantonaler Gesetzgebung (IEG) werden diese als Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen bezeichnet. In diesem Konzept werden sie Invalideneinrichtungen oder in Abgrenzung zu den ambulanten Angeboten stationäre Invalideneinrichtungen genannt.

Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen	Wohnheime und geleitete Haushalte, in denen mehr als fünf in der Mehrzahl invalide Menschen während mindestens fünf Tagen pro Woche gegen Entgelt Unterkunft, Verpflegung und Betreuung gewährt wird.
Werkstätten	Einrichtungen, in denen an internen oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen mehr als fünf in der Mehrzahl invalide Menschen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können, arbeiten, beschäftigt oder betreut werden.
Tagesstätten	Einrichtungen, die mehr als fünf in der Mehrzahl invalide Menschen aufnehmen, die nicht in Werkstätten arbeiten können. Das Angebot soll ihnen ermöglichen, soziale Kontakte in der Gemeinschaft zu pflegen und ohne Leistungsdruck an Beschäftigungs- und Freizeitprogrammen teilzunehmen.

Nicht in die beschriebenen Kategorien gehören Einrichtungen für die Durchführung von beruflichen Massnahmen der IV, auch Eingliederungsstätten genannt. Diese bleiben im Zuständigkeitsbereich der IV und sind nicht zu verwechseln mit den Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss IFEG.

Für die Bedarfsplanung werden die Einrichtungen weiter in Angebotsbereiche und Angebotsformen unterteilt (vgl. Kapitel 3.2.3.1; Tabelle 1). Weitere Typen von Einrichtungen für behinderte Personen sind im Unterkapitel 3.2.5. Schnittstellen dargestellt.

d) Finanzierungssysteme

Bei der Finanzierung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen bestehen unterschiedliche Begriffsverständnisse. Deshalb werden nachfolgend die wichtigsten Begriffe definiert:

Objektorientierung	Bei einem objektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen der effektive Aufwand einer Invalideneinrichtung (Objekt) berücksichtigt. Dieser Aufwand wird von einer Instanz geprüft und entweder vollständig (Defizitdeckung) oder unter Berücksichtigung von leistungsorientierten Kriterien wie Qualität, Auslastung, usw. pauschal ² abgegolten. Ausgangspunkt der Finanzierung ist der Aufwand bzw. der Bedarf der zu finanzierenden Einrichtung.
Subjektorientierung	Bei einem subjektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen der Bedarf des einzelnen Menschen (Subjekt) als Ausgangspunkt gewählt. Dabei werden vor allem zwei leistungsbezogene Modelle unterschieden; das eine orientiert sich an Fallgruppen (Fallpauschale je Diagnose), das andere an Bedarfsgruppen (Leistungspauschale nach Höhe des Betreuungs- oder Pflegeaufwands).
Objektfinanzierung	Bei der Objektfinanzierung finanziert der Leistungsfinanzierer (z.B. Kanton) den Leistungserbringer (Objekt) direkt. Er kann dies objektorientiert tun (z.B. einen durchschnittlichen Aufwand pro Jahr/Tag/Std. entschädigen) oder subjektorientiert mittels leistungsorientierten und bedarfsabhängigen Pauschalen je Subjekt und Tag, Stunde oder Fall.

² Eine Pauschale ist eine vorab festgelegte Geldsumme zur Bezahlung einer Leistung in einem Gesamtbeitrag anstelle von mehreren Einzelbeträgen.

Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung finanziert der Leistungsfinanzierer den Leistungsbezüger (Subjekt) direkt. Im Behindertenbereich zählen die IV-Rente und die heutige Hilflosenentschädigung (HE) zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung, die subsidiär noch mit Ergänzungsleistungen (EL) und kantonalen Beihilfen und Zuschüssen ergänzt wird. Es wird auch von unechter Subjektfinanzierung gesprochen, wenn eigentlich eine subjektorientierte Objektfinanzierung gemeint ist. Bei der echten Subjektfinanzierung wird zwischen Ergänzungsleistungs-Modellen (analog Altersbereich) und Assistenzmodellen (jedes Subjekt wird nach seinem Bedarf und seinen finanziellen Möglichkeiten finanziert, unabhängig vom Ort des Leistungsbezugs) unterschieden.

3. Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss IFEG

3.1. Politische Rahmenbedingungen

Die politischen Rahmenbedingungen für Invalideneinrichtungen sind mit dem per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen IEG festgelegt worden. Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang zwei weitere Vorgaben des Regierungsrats von Bedeutung, der Bericht betreffend Politik mit Behinderten und aus den Legislaturzielen für die Jahre 2008-2011 das Ziel Nr. 13.3, die soziale Integration erwachsener invalider Menschen zu fördern.

3.1.1. Behindertenpolitik

Die Grundsätze der Behindertenpolitik hat der Regierungsrat in seinem Bericht betreffend Politik mit Behinderten vom 26. November 2003 festgelegt³. Er stützt sich dabei auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie in Artikel 8 der Bundesverfassung und im Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 vorgegeben sind.

Ziel einer zeitgemässen Behindertenpolitik ist es laut regierungsrätlichem Bericht, den betroffenen Menschen eine möglichst weitgehende Integration in alle Bereiche des normalen gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen. Der Weg dazu führt über zwei parallele und sich ergänzende Ansätze:

Ein erster Ansatz stellt auf die persönliche Situation von Menschen mit einer Behinderung ab, in der Absicht, ihnen vergleichbare oder gleichwertige Lebensbedingungen zu verschaffen wie nicht behinderten Personen. Mit staatlichen Massnahmen und entsprechenden Gesetzen wird versucht, die persönliche Situation von behinderten Menschen zu verbessern oder zu verändern. Beispiele sind die Auszahlung einer Rente zur Abdeckung des behinderungsbedingten Ausfalls von

³ Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 279/2001 betreffend Politik mit Behinderten vom 26. November 2003.

Erwerbseinkommen durch die Sozialversicherung, die Gewährleistung der Sonderschulung oder der beruflichen Eingliederung. Nicht zuletzt werden auch stationäre Einrichtungen aufgeführt, die eine adäquate Betreuung der Menschen sicherstellen, welche aufgrund ihrer Behinderung beim Wohnen oder in der Gestaltung ihrer Tagesstruktur auf fremde Hilfe angewiesen sind (Wohn- und Tagesheime) oder einer besonderen Unterstützung bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit bedürfen (Werkstätten). Die verschiedenen Angebote sind so ausgestaltet, dass die Wahlfreiheit für die invalide Person gewährleistet ist, sofern in der gewählten Institution genügend freie Plätze vorhanden sind. In diesem Zusammenhang wird auch dem Grundsatz "ambulante Betreuung vor stationärem Aufenthalt" Rechnung getragen.

Diesem Ansatz kann ein zweiter gegenübergestellt werden, der den äusseren Rahmen umschreibt, um Hindernisse und allgemein das Umfeld für die Menschen mit einer Behinderung darzustellen. Staatliche Massnahmen in diesem Bereich zielen auf die Gesellschaft insgesamt und die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen ab. Solche Massnahmen berücksichtigen die Bedürfnisse von allen Mitgliedern der Gesellschaft und sollen auch verhindern, dass Menschen, welche „nicht der Norm entsprechen“, an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Dazu gehören insbesondere die Massnahmen, welche zu einer behinderungsgerechten Ausgestaltung des Verkehrs und des öffentlichen Raums beitragen oder die Förderung des Baus von Wohnungen für Menschen mit einer Behinderung.

3.1.2. Soziale Integration erwachsener invalider Menschen fördern

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich in seinen Legislaturzielen für die Jahre 2008 – 2011 im Kapitel 3 das übergeordnete Ziel gesetzt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu wahren. Mit verbesserter schulischer, gesellschaftlicher und beruflicher Integration aller Bevölkerungsschichten soll der soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Darunter fällt auch, dass die soziale Integration erwachsener invalider Menschen gefördert werden soll. Mit dem IEG hat der Kanton die Voraussetzung geschaffen, um die soziale Integration der betroffenen Menschen zu gewährleisten.

3.2. Situation im Kanton Zürich

3.2.1. Invalide Personen im Kanton Zürich

In Invalideneinrichtungen sind nahezu ausschliesslich Personen untergebracht, die über eine IV-Rente verfügen. Aufgrund der verfügbaren statistischen Angaben stellt sich die Situation dieser Personengruppe im Kanton Zürich wie folgt dar:

Im Januar 2008 wurde gemäss IV-Statistik 2008 des Bundesamtes für Sozialversicherungen im Kanton Zürich an 19 069 Bezügerinnen und 21 322 Bezüger eine IV-Rente ausgerichtet (ohne Zusatzrenten, welche mit dem In-Kraft-Treten der 5. IV-Revision per 1. Januar 2008 für Ehegatten aufgehoben wurden). Somit bezogen zu diesem Zeitpunkt 4.8% der versicherten Bevölkerung (Personen zwischen dem 18. Altersjahr und dem Rentenalter) des Kantons Zürich eine IV-Rente. Im Januar 1999 lag dieser Wert noch bei 3.6%. Der Kanton Zürich liegt damit unter den gesamtschweizerischen Werten von 5.3% (Januar 2008) und 4.2% (Januar 1999). Es ist noch zu früh, Auswirkungen der 5. IV-Revision auf die Anzahl Renten abschätzen zu können.

Der weitaus grösste Teil (74%) der Rentenbezügerinnen und -bezüger weisen einen Invaliditätsgrad von 70-100% auf. Die Summe der Leistungen der IV für die insgesamt 40 391 Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger im Kanton Zürich im Januar 2008 betrug Fr. 58,8 Mio..

Im Januar 2008 bezogen im Kanton Zürich 4811 Personen eine Hilflosenentschädigung. Bei 2254 Personen war dies eine Hilflosenentschädigung leichten Grades, bei 1541 Personen eines mittleren Grades und bei 1016 Personen eines schweren Grades. Gemäss dem Sozialbericht Kanton Zürich 2007 wurden im Dezember 2007 im Kanton Zürich 17 814 Personen ergänzend zur IV-Rente mit Zusatzleistungen unterstützt.

Von den gut 40 000 IV-Rentnerinnen und -Rentner nehmen gemäss Angebotserhebung des Kantonalen Sozialamts Ende 2007 rund 6000 oder 15% die Leistung einer Invalideneinrichtung im Kanton Zürich in Anspruch. Zudem beziehen rund 600 Personen stationäre Leistungen eines anderen Kantons, welche durch den Kanton Zürich gemäss den Grundsätzen der Interkantonalen Vereinbarung über

die sozialen Einrichtungen IVSE abgegolten werden (s. dazu Kap. 3.2.3.). Die andern Personen führen ihren Alltag grösstenteils ohne institutionelle Hilfe (selbstständig oder mit Unterstützung ihrer Familie bzw. ihres sozialen Umfeldes oder Dritter) oder mit ambulanter Unterstützung.

3.2.2. Rahmenbedingungen für Invalideneinrichtungen bis 2007

Vor der NFA und der Inkraftsetzung des IFEG war das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV für die Belange der Invalideneinrichtungen zuständig. Namentlich sprach das BSV die Beitragsanerkennung aus, genehmigte die Betriebs- und Betreuungskonzepte, legte die Planung fest und entrichtete Bau- und Betriebsbeiträge an die ungedeckten Kosten. Die Rechtsgrundlage stellten Artikel 73 IVG und die entsprechenden Bestimmungen aus der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV, SR 831.201) dar, ergänzt und konkretisiert durch die Kreis- und Rundschreiben des BSV.

Die Rolle des Kantons war im Wesentlichen auf die hoheitlichen Aufsichtsfunktionen beschränkt und auf die Funktion einer Verbindungsstelle zwischen Institutionen und Bund, welche eine Vorprüfung der Anträge der Einrichtungen vornahm und Empfehlungen zu Handen des BSV formulierte. Zudem gab das Heimbeitragsgesetz dem Kanton Zürich die Möglichkeit, bis zu 60% (in Ausnahmefällen bis zu 85%) des Betriebsdefizits nach Abzug des Beitrags des BSV und die vom BSV nicht gedeckten Investitionskosten zu übernehmen.

3.2.3. Angebot an stationären Invalideneinrichtungen Ende 2007

Ende 2007 wurde durch den Kanton Zürich eine Bestandesaufnahme zum Angebot an Institutionen für die Eingliederung invalider Personen gemäss IFEG vorgenommen und alle stationären Behinderteneinrichtungen im Erwachsenenbereich mit Standort im Kanton Zürich statistisch erfasst⁴. Zu den stationären Behinder-

⁴ Bieri Annegret, StremLOW Jürgen (2008), Angebot und Angebotsstrukturen stationärer Betreuung der erwachsenen Menschen mit einer Behinderung im Kanton Zürich – Angebotsinventar 2007. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

teneinrichtungen werden neben den Invalideneinrichtungen gemäss IEG bzw. den Institutionen gemäss Art. 3 IFEG auch die Eingliederungsstätten zur Durchführung beruflicher Massnahmen der IV gezählt.

Ziel der Bestandesaufnahme war es, eine Übersicht über Organisation, Angebotsstruktur und regionale Verteilung der Angebote nach Leistungen bzw. Leistungsgruppen zu schaffen. Die Stichtagerhebung gibt Auskunft über Platzangebot, Platzbelegung nach Behinderungsart, Merkmale der Nutzerinnen und Nutzer und die Auslastung der stationären Angebote. Damit verfügt der Kanton Zürich über eine umfassende Bestandesaufnahme als Grundlage für die weitere Planung.

Nachfolgend werden die wichtigsten Eckdaten der Bestandesaufnahme aufgeführt.

3.2.3.1. Angaben über alle stationären Angebotsbereiche

Am Stichtag 12. November 2007 erbrachten 119 vom BSV oder vom Kanton anerkannte stationäre und teilstationäre Einrichtungen Dienstleistungen für invalide Menschen. Insgesamt wurden 10 641 Plätze für 8206⁵ Nutzerinnen und Nutzer angeboten. Die Dienstleistungen können in drei Angebotsbereiche aufgeteilt werden:

Wohnen und Betreuung, 4048 Plätze, Auslastungsgrad 95%.

Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit, 5528 Plätze, Auslastungsgrad 96%.

Erst- und Wiedereingliederung, 1065 Plätze, Auslastungsgrad 94%, bzw. 103%.

Für die Bedarfsplanung werden die Wohnangebote als Angebotsbereich 1, Wohnen und Grundbetreuung, bezeichnet und in drei Angebotsformen unterteilt.

Werkstätten und Tagesstätten werden im Angebotsbereich 2, Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit, zusammengefasst und in fünf Angebotsformen unterteilt.

Die Tagesstätten gemäss IFEG entsprechen der Angebotsform Tagesstätte / Be-

⁵ Bereinigte Zahl ohne Doppelnennungen von intern wohnenden Personen; Doppelnennungen von extern wohnenden Personen sind möglich.

schäftigung ohne Arbeitsvertrag, die übrigen Angebotsformen sind Subtypen der Werkstätten gemäss IFEG. Der Angebotsbereich 3 Eingliederung mit zwei Angebotsformen ist nicht Teil der kantonalen Bedarfsplanung.

Angebotsbereiche	Angebotsformen	Entsprechung IFEG
1) Wohnen und Betreuung	Wohneinrichtungen mit umfassender Betreuung Betreutes Wohnen Wohnschulen / Wohntraining	Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen (kantonale Zuständigkeit)
2) Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit	Tagesstätte / Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag Beschäftigung mit Arbeitsvertrag Arbeit in Einrichtungen mit externen und internen Leistungen Externer Integrationsarbeitsplatz	Werkstätten, Tagesstätten (kantonale Zuständigkeit)
3) Eingliederung	Berufliche Massnahme: Ersteingliederung Berufliche Massnahme: Wiedereingliederung	Berufliche Massnahmen der IV (Zuständigkeit Bund)

Tab. 1: Angebotsbereiche und -formen gemäss Angebotsinventar des Kantons Zürich im Vergleich mit den Bezeichnungen gemäss IFEG

3.2.3.2. Detailangaben über die Angebotsbereiche gemäss IFEG bzw. IEG

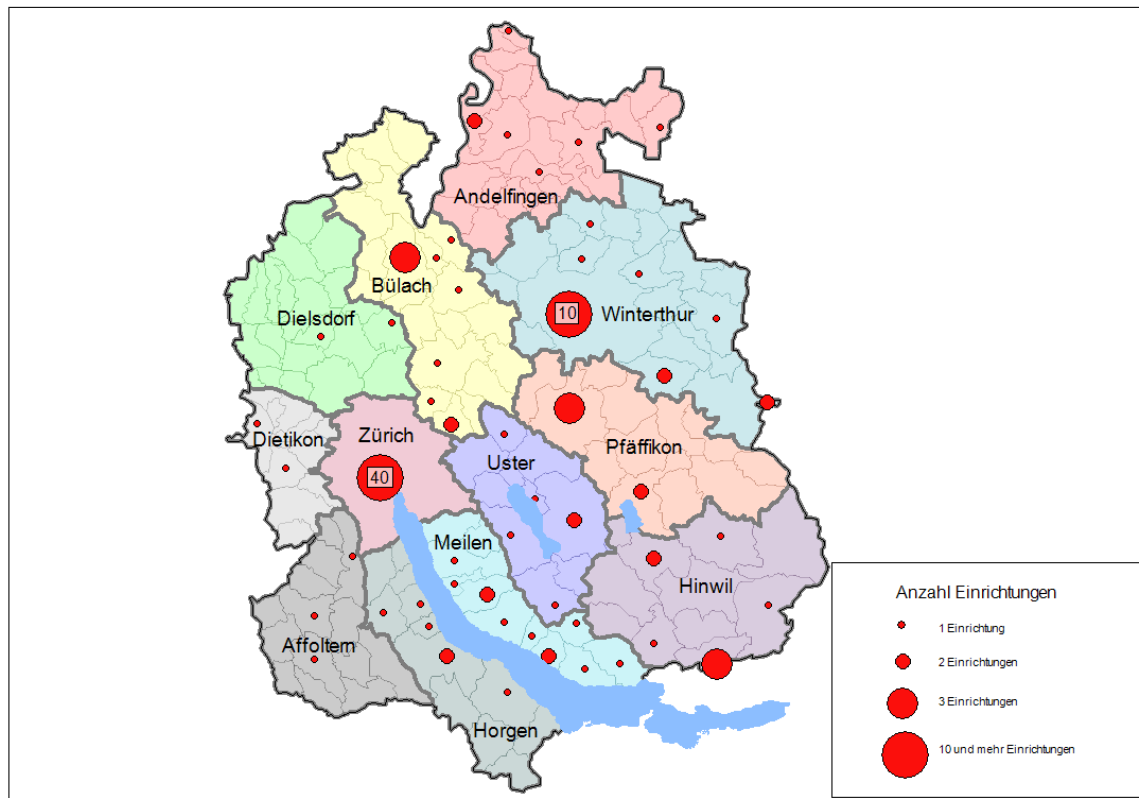
Dem IFEG unterstellt sind die Angebotsbereiche 1 und 2. Der Angebotsbereich 3, Eingliederung, umfasst ausschliesslich berufliche Massnahmen der IV und ist nicht dem IFEG unterstellt. Da rund ein Drittel der dem IFEG unterstellten Einrichtungen zusätzlich Angebote für den Angebotsbereich 3 erbringen, wurde dieser Bereich ebenfalls statistisch erfasst. Er liegt jedoch nicht in der Zuständigkeit des Kantons und ist somit kein Hauptgegenstand des vorliegenden Konzepts (siehe auch Kapitel 3.2.5.2). Daher beschränken sich die nachfolgenden Angaben auf die Angebotsbereiche 1 und 2, was den Invalideneinrichtungen im engeren Sinne entspricht.

Die 9576 Plätze in den Angebotsbereichen 1 und 2 werden von 7434 Personen in Anspruch genommen (eine Person kann in beiden Angebotsbereichen einen Platz

besetzen). Von diesen verfügen rund 93% oder 6900 Personen über eine IV-Rente. Rund 86% oder 6400 Personen haben ihren Wohnsitz im Kanton Zürich. Die Angebote werden primär von Menschen mit einer geistigen Behinderung (49%) oder psychischen Behinderung (36%) genutzt. Menschen mit körperlicher Behinderung (7%), Sinnesbehinderung (4%) oder anderen Behinderungen (4%) nutzen diese Angebote insgesamt weniger häufig.

In der Regel setzen die Einrichtungen einen Schwerpunkt auf eine Behinderungsart oder sind auf eine spezielle Zielgruppe ausgerichtet. Es gibt jedoch auch Einrichtungen, die beispielsweise neben dem Schwerpunkt geistige Behinderung auch psychisch Behinderte aufnehmen und betreuen.

Insgesamt weisen grössere Einrichtungen mehrheitlich Nutzerinnen und Nutzer mit einer geistigen Behinderung auf. Menschen mit einer psychischen Behinderung werden häufiger in kleineren Einrichtungen betreut. Der Auslastungsgrad aller Einrichtungstypen ist hoch.



Grafik 1: Anzahl Einrichtungen im Angebotsbereich 1 und 2 pro Gemeinde im Kanton Zürich

Im Angebotsbereich 1, Wohnen und Betreuung, teilen sich die angebotenen 4048 Plätze in 3533 Wohnplätze mit umfassender Betreuung, 457 Plätze des betreuten Wohnens und 58 Plätze in Wohnschulen / Wohntraining auf. Insgesamt waren 87% der Plätze Teil der Bedarfsplanung des BSV (bisherige Leistungen der IV), 13% der Plätze waren nicht als BSV-beitragsberechtigt anerkannt. Der grösste Anteil der nicht beitragsberechtigten Plätze ist in den Angeboten des Betreuten Wohnens angesiedelt. Die angebotenen Wohnplätze wurden am Stichtag von 3849 Personen in Anspruch genommen, was eine hohe Auslastung von 95% ergibt. Rund 75% oder 2866 Personen nehmen gleichzeitig in derselben Einrichtung ein Angebot aus dem Angebotsbereich 2 in Anspruch.

Angebotsbereich 1: Wohnen und Betreuung	
Angebotene Plätze (Total 4048)	Wohnen mit umfassender Betreuung: 3533 Plätze (87%) Betreutes Wohnen: 457 Plätze (11%) Wohnschulen/Wohntraining: 58 Plätze (< 1%)
Beitragsberechtigung	mit Beitragsberechtigung: 3518 Plätze (87%) ohne Beitragsberechtigung: 530 Plätze (13%)
Belegung	belegte Plätze: 3849 (Auslastung 95%)

Tab. 2: Wichtigste Kennzahlen des Angebotsbereichs 1

Im Angebotsbereich 2, Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit, gliedern sich die insgesamt 5528 Plätze in 1346 Plätze in Tagesstätten / Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag, 671 Beschäftigungsplätze mit Arbeitsvertrag, 2925 Arbeitsplätze in Einrichtungen mit externer Leistung, 557 Arbeitsplätze in Einrichtungen mit interner Leistung und 29 externe Integrations-Arbeitsplätze. Der Anteil der vom BSV übernommenen beitragsberechtigten Plätze beträgt in diesem Bereich 97%. Nur ein sehr geringer Anteil von Tagesstrukturplätzen und geschützten Arbeitsplätzen wird ohne Betriebsbeiträge der öffentlichen Hand geführt und diese praktisch ausschliesslich in Verbindung mit Wohnplätzen. Die 5528 Plätze entsprechen insgesamt 4685 Vollzeitstellen für invalide Personen, wovon am Stichtag 4492 Stelleneinheiten belegt waren, was eine hohe Auslastung von 97% ergibt. Die angebote-

nen Stellen waren durch 6451 Personen besetzt, was einem durchschnittlichen Anstellungsgrad von rund 70% entspricht. Rund 45% oder 2866 Personen wohnen in der Einrichtung, in der sie arbeiteten.

Angebotsbereich 2: Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit	
Angebote Plätze (Total 5528)	Tagesstätte / Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag: 1346 Plätze (24%) Beschäftigung mit Arbeitsvertrag: 671 Plätze (12%) Arbeit in Einrichtung mit externer Leistung: 2925 Plätze (53%) Arbeit in Einrichtung mit interner Leistung: 557 Plätze (10%) Externer Integrationsarbeitsplatz: 29 Plätze (< 1%)
Beitragsberechtigung	mit Beitragsberechtigung: 5337 Plätze (97%) ohne Beitragsberechtigung: 191 Plätze (3%)
Belegung	angebotene Plätze: 4685* belegte Plätze: 4492* ausgewiesene Auslastung: 97% Anzahl betreute Personen: 6451 * Diese Plätze können von mehreren Personen belegt werden.

Tab. 3: Wichtigste Kennzahlen des Angebotsbereichs 2

3.2.4. Rahmenbedingungen für Invalideneinrichtungen 2008 - 2010

Mit der Inkraftsetzung des IFEG ist die Verantwortung für die Invalideneinrichtungen den Kantonen übertragen worden. Das BSV finanziert noch bis 2010 bereits zugesprochene Investitionsbeiträge. Sonst hat der Bund sowohl in der Finanzierung als auch in der Planung der Plätze von Invalideneinrichtungen seit dem 1. Januar 2008 keine Funktion mehr. Als Rechtsgrundlage dient seither für alle Belange der Invalideneinrichtungen das IEG sowie die dazugehörige Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEV). Die Ausführungsbestimmungen sind in vier Richtlinien des Kantonalen Sozialamts festgeschrieben. Sowohl bei der Formulierung von Gesetz und Verordnung als auch der Richtlinien orientierte sich der Kanton Zürich grundsätzlich an den entsprechenden Bestimmungen des Bundes. Die bisherigen Leistungen der IV sind damit wie vorgeschrieben bis Ende 2010 gewährleistet.

In einigen Punkten wurden die Bestimmungen des Bundes in den kantonalen Richtlinien präzisiert und die bestehende Praxis festgeschrieben. Zudem wurden die neuen Anforderungen des IFEG und der IVSE berücksichtigt. Bei der Erarbeitung der Richtlinien wurden die Invalideneinrichtungen, vertreten durch INSOS Kanton Zürich, angehört. Verschiedene Anliegen der Vertreterinnen und Vertreter der Einrichtungen und des Verbands konnten berücksichtigt werden.

3.2.4.1. Bewilligung⁶

In den Richtlinien zur Bewilligung finden sich die Definitionen der Einrichtungstypen, die Bewilligungsvoraussetzungen, die Angaben über Gesuchstellung, Erteilung und Entzug der Bewilligung sowie über die Rechte und Pflichten der Bewilligungsnehmer. Die Richtlinien sind so konzipiert, dass allen Einrichtungen mit einer per Ende 2007 bestehenden Bewilligung oder BSV-Anerkennung eine Übergangsfrist bis Ende 2010 eingeräumt worden ist, um sich an die neuen Anforderungen anzupassen. Neue Einrichtungen oder Einrichtungen mit wesentlichen Platzvergrößerungen sind bereits den neuen Bestimmungen unterstellt. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind mit Vorgaben für das Betriebs- und Betreuungskonzept geregelt. Bei der Prüfung der Voraussetzungen sind insbesondere die Gewaltenteilung (Unabhängigkeit der Trägerschaft) und die fachliche Qualifikation der Geschäftsleitung von Bedeutung.

Das BSV sprach keine Bewilligung aus und regelte diesen Bereich in seinen Kreisschreiben nicht abschliessend. Die kantonalen Richtlinien wurden deshalb zu einem grossen Teil neu formuliert. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Richtlinien den Anforderungen genügen und auch im Zusammenhang mit der Umsetzung des vorliegenden Konzepts keine grösseren Anpassungen vorgenommen werden müssen.

⁶ vgl. Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Bewilligung von Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich.

3.2.4.2. Betriebsbeiträge⁷

Die Richtlinien über die Betriebsbeiträge regeln Fragen der Anspruchsberechtigung, der Bemessung, der Festlegung und der Auszahlung von Betriebsbeiträgen an Invalideneinrichtungen. Die Richtlinien wurden unter Beachtung der inzwischen aufgehobenen Bestimmungen des Bundes (Art. 73 IVG und entsprechende Bestimmungen in der IVV) und in Anlehnung an die entsprechenden Kreisschreiben des BSV formuliert.

Gemäss der Übergangsbestimmung zu Art. 112b BV müssen die Kantone ab Inkrafttreten der NFA (1. Januar 2008) die bisherigen Leistungen der IV an Invalideneinrichtungen übernehmen, bis sie über genehmigte Konzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre, also bis Ende 2010. Zur Umsetzung der Übergangsbestimmung hat der Kanton Zürich im Budget 2008 und in der Finanzplanung für die weiteren Jahre die finanziellen Mittel eingestellt. 2008 sind Betriebsbeiträge von Fr. 232 Mio. an Einrichtungen mit Sitz im Kanton Zürich und Fr. 29 Mio. an Beiträgen für ausserkantonale Einrichtungen im Rahmen der IVSE geleistet worden. Dies umfasst die bisherigen Beiträge der IV und des Kantons Zürich, einschliesslich der jeweils vom BSV gewährten Teuerung sowie der Platz- und Betreuungszuschläge. Unter Platzzuschlägen versteht man die Schaffung von zusätzlichen Plätzen und unter Betreuungszuschlägen die Abgeltung eines erhöhten Betreuungsaufwandes. Die Betriebsbeiträge werden aufgrund von Leistungsvereinbarungen entrichtet und jährlich der Teuerung angepasst (vgl. Kapitel 3.3.3.2). Damit erfüllt der Kanton Zürich die Anforderungen an die Übergangsbestimmung vollumfänglich.

Künftig soll die Entrichtung von Betriebsbeiträgen auf eine verbesserte Berechnungsgrundlage gestellt werden. Der Betreuungsaufwand der Klientinnen und Klienten, der je nach Schwere der Behinderung unterschiedlich hoch ist, soll dabei stärker berücksichtigt werden und zu einer subjektorientierten Objektfinanzierung (vgl. Kapitel 3.3.4.) führen.

⁷ vgl. Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich.

3.2.4.3. Investitionsbeiträge⁸

Die Richtlinien über die Investitionsbeiträge regeln Fragen der Anspruchsberechtigung, der Gesuchstellung, der Bemessung und der Auszahlung von Investitionsbeiträgen an Invalideneinrichtungen. Es können Beiträge an den Erwerb von Liegenschaften, an die Errichtung, den Ausbau oder die Erneuerung von Bauten sowie an Anschaffungen von Einrichtungen, Maschinen, Mobilien und Fahrzeugen geleistet werden. Die Richtlinien wurden unter Beachtung der inzwischen aufgehobenen Bestimmungen des Bundes (Art. 73 IVG und entsprechende Bestimmungen in der IVV) und in Anlehnung an die entsprechenden Kreisschreiben des BSV formuliert. Die vom Bund vorgegebenen bisherigen Leistungen der IV bleiben gewährleistet.

Für Institutionen mit Sitz im Kanton Zürich sind auch im Investitionsbereich die notwendigen Mittel im Budget 2008 und in der Finanzplanung für die weiteren Jahre eingestellt worden⁹. In Bezug auf die Investitionsbeiträge ist auf Folgendes hinzuweisen: Wie eingangs erwähnt hat der Kanton Zürich mit der Übernahme der Verantwortung für die Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung der Invalideneinrichtungen Beitragsverpflichtungen von jährlich rund Fr. 280 Mio. übernommen. Darin enthalten sind Investitionsbeiträge von rund Fr. 15 Mio. (vor NFA rund Fr. 8 Mio.). Im Jahr 2011 werden die Investitionsbeiträge weiter auf rund Fr. 20 Mio. Franken ansteigen. Dieser Anstieg liegt darin begründet, dass sich der Bund aus der Finanzierung von Investitionen schrittweise bis Ende 2010 zurückzieht. So richtet er bis Ende 2010 für vor 2008 bewilligte Bauvorhaben noch Beiträge aus, diese fallen aber ab 2011 weg und es erfolgt die vollständige Übernahme des vormaligen Anteils des Bundes durch den Kanton.

⁸ vgl. Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Gewährung von Investitionsbeiträgen an Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich.

⁹ Investitionsbeiträge an ausserkantonale Institutionen erfolgen seit 2008 keine mehr. Im Rahmen der IVSE können die Standortkantone dem Kanton Zürich jedoch Investitionsanteile in Rechnung stellen, welche dann aber in der Form eines erhöhten Betriebsbeitrages abgegolten werden.

3.2.4.4. Rechnungslegung¹⁰

In den Richtlinien zur Rechnungslegung finden sich nebst Angaben zum Geltungsbereich Bestimmungen zum Kontenplan, zur Kostenrechnung und zur Rechnungslegung. Zudem sind Übergangsbestimmungen und Abschreibungslimiten aufgeführt. In Abstimmung mit den IVSE-Richtlinien über die Leistungsabgeltung und Kostenrechnung werden Kontenplan und Kostenrechnung gemäss den Vorgaben CURAVIVA IVSE verlangt. Die Rechnungslegung erfolgt in Anlehnung an SWISS GAAP FER, insbesondere FER 21.

Auch zur Rechnungslegung gab es nur wenige Vorschriften in den Kreisschreiben des BSV. Auch bei den Richtlinien zur Rechnungslegung ist nicht vorgesehen, dass im Rahmen der Umsetzung des Konzepts noch grössere Anpassungen vorgenommen werden müssen.

3.2.5. Schnittstellen zu den stationären Invalideneinrichtungen

Das kantonale Konzept gemäss IFEG beschränkt sich auf den Bereich der in Art. 3 IFEG genannten Einrichtungen. Es sind dies die im IEG als Invalideneinrichtungen bezeichneten Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten oder mit anderen Worten, die stationären Angebote für erwachsene invalide Personen. Gleichwohl sind verschiedene Schnittstellen zu fachverwandten Gebieten zu beachten. Dies sind insbesondere die ambulanten Angebote, die Angebote der beruflichen Eingliederung der IV, die Angebote für Kinder und Jugendliche sowie die suchttherapeutischen Angebote.

3.2.5.1. Ambulante Angebote

In Ergänzung zu den stationären Invalideneinrichtungen besteht im Kanton Zürich ein vielfältiges Angebot an ambulanten Dienstleistungen für invalide Menschen. Diese Angebote werden oft auch von nicht invaliden Menschen in Anspruch ge-

¹⁰ vgl. Richtlinien des Kantonalen Sozialamts zur Rechnungslegung von Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich.

nommen. Gestützt auf § 19 IEG kann der Kanton Organisationen, die Dienstleistungen zu Gunsten von erwachsenen invaliden Personen erbringen, unterstützen, wenn sie Aufgaben im überwiegenden öffentlichen Interesse wahrnehmen. Voraussetzung ist eine Staatsbeitragsberechtigung im Sinne des Staatsbeitragsgesetzes. Damit kann sichergestellt werden, dass der Kanton solche Organisationen auch dann unterstützen kann, wenn sie nicht den stationären Einrichtungen zuzurechnen sind und deshalb nicht in den eigentlichen Geltungsbereich des IEG fallen. Es handelt sich dabei insbesondere um kantonsweit tätige Organisationen. Zudem können Organisationen berücksichtigt werden, deren Dienstleistungen invaliden Menschen zugute kommen, die auf Grund der Schwere ihrer Behinderung behindertengerechte Angebote nicht selbständig nutzen können.

Eine grosse Zahl der Anbieter ambulanter Leistungen für invalide Personen ist in der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) zusammengeschlossen. Die BKZ wird vom Kanton finanziell unterstützt. Sie ist ein verbindlicher Zusammenschluss von Organisationen und Institutionen der Selbst- und Fachhilfe des Behindertenwesens im Kanton Zürich. Sie übernimmt im Auftrag und mit der Unterstützung ihrer Mitglieder die Funktionen einer kantonalen Dachorganisation. Der Bund wiederum beteiligt sich, gestützt auf Art. 74 IVG, mit einem jährlichen Beitrag an den Kosten für schweizweit tätige Organisationen in der Behindertenhilfe. Der Bund beteiligt sich des Weiteren gestützt auf Art. 109 IVV an Angeboten des begleiteten Wohnens. Weitere Finanzierungen erfolgen über andere Geldgeber und Spenden.

3.2.5.2. Angebote für berufliche Massnahme der IV

Der Kanton Zürich hat vor 2008 die Einrichtungen für berufliche Massnahmen der IV im Erwachsenenbereich (Eingliederungsstätten) den Invalideneinrichtungen gleichgestellt und leistete auf der Grundlage des Heimbeitragsgesetzes Bau- und Betriebsbeiträge und hatte gegenüber dem Bund die Funktion als Verbindungsstelle. Diese Einrichtungen zählen nicht mehr zu den Institutionen, die dem IFEG unterstellt sind. Die Zuständigkeit für die Planung und Finanzierung der entsprechenden Plätze im Wohn- und Arbeitsbereich ist beim Bund verblieben. Der Kan-

ton Zürich hat sich aus seinen Aufgaben zurückgezogen. Ihm verbleiben lediglich noch die Aufsicht und die Erteilung der Betriebsbewilligung.

Die beruflichen Massnahmen der IV unterteilen sich in erstmalige berufliche Massnahmen (Ersteingliederung nach Abschluss der Sonderschulen) und in Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung. In beiden Bereichen gibt es Plätze mit und ohne integrierte Wohnmöglichkeit (vgl. auch Kapitel 3.2.2.1; Angebotsbereich 3). Bei Einrichtungen für erstmalige berufliche Massnahmen liegt das Eintrittsalter oftmals vor dem vollendeten achtzehnten Lebensjahr. Diese Einrichtungen liegen in der Zuständigkeit der Bildungsdirektion (siehe folgendes Kapitel).

Plätze für berufliche Massnahmen der IV werden auch von einer grossen Zahl von Invalideneinrichtungen angeboten. Neu müssen diese Plätze im Betriebs- und Betreuungskonzept und in der Angebotserhebung separat dargestellt und in der Betriebsrechnung vollständig abgegrenzt werden. Decken die BSV-Beiträge die Vollkosten nicht, muss beim BSV ein neues Gesuch eingereicht oder es müssen die Kosten gesenkt werden. In der kantonalen Bedarfsplanung sind die Plätze für berufliche Massnahmen nicht mehr enthalten.

3.2.5.3. Angebote für Kinder und Jugendliche

Neben den Einrichtungen für Erwachsene besteht ein breites Angebot an Plätzen für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche. Die wichtigsten Schnittstellen sind die Einrichtungen für erstmalige beruflichen Massnahmen der IV (siehe vorangehendes Kapitel) und die Sonderschulheime. Letztere sind stationäre Einrichtungen, die Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind. Sie gehen analog zu den Invalideneinrichtungen im Zuge der NFA vollständig in die kantonale Zuständigkeit über und die Gesetzgebung erfordert ebenfalls die Erstellung eines entsprechenden Konzepts, das allerdings nicht dem Bundesrat unterbreitet werden muss. Der Grund dafür liegt im IFEG, das sich ausschliesslich auf erwachsene Personen bezieht. Die Zuständigkeit für die Plätze im Sonder-

schulbereich liegt bei der Bildungsdirektion. Die jeweiligen Konzeptarbeiten werden regelmässig zwischen den Direktionen abgestimmt.

Einrichtungen, welche sowohl minderjährige als auch erwachsene Behinderte betreuen, werden von der jeweilig zuständigen Behörde beaufsichtigt und bewilligt. Dies bedingt, dass die jeweiligen Plätze konzeptionell und in der Rechnung vollständig abgegrenzt werden.

Der Bedarf für Wohn-, Betreuungs- und Beschäftigungsplätze für erwachsene invalide Personen hängt im besonderen Mass vom Über- oder Eintritt von Jugendlichen aus Sonderschulheimen (IVSE-Bereich A), externen Sonderschulen (IVSE-Bereich D) und zukünftig vermehrt auch aus Regelklassen mit integrativem Schulmodell in Institutionen für Erwachsene ab. Für die Bedarfsplanung im Erwachsenenbereich werden deshalb entsprechende Daten mit den zuständigen Stellen der Bildungsdirektion ausgetauscht.

3.2.5.4. Angebote der Suchthilfe

Im Kanton Zürich besteht ein breites Angebot von ambulanten und stationären Suchthilfeeinrichtungen. Eine wichtige Schnittstelle für Invalideneinrichtungen besteht zu den neun suchttherapeutischen Einrichtungen, die zuvor in der Bedarfsplanung des BSV als Behinderteneinrichtungen geführt wurden. Diese Einrichtungen mit 132 Wohnplätzen und 38 Plätzen in Aussenwohngruppen werden mit dem Inkrafttreten der NFA in einer separaten kantonalen Planung geführt. Mit den Trägern der Einrichtungen wurden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen und gestützt auf § 46 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) werden Beiträge entrichtet. In Invalideneinrichtungen des Kantons Zürich gemäss IFEG bzw. IEG werden keine besonderen Plätze für Suchtkranke geführt und demzufolge wird auch der Bereich Sucht im Angebotsinventar für Invalideneinrichtungen nicht erfasst. IV-Rentnerinnen und -Rentner mit primärer Suchtproblematik werden der Gruppe der psychisch Behinderten zugeordnet.

Im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit ist der Kanton Zürich dem Teilbereich C der IVSE beigetreten, welcher die Anforderungen und Modalitäten für suchtttherapeutische Einrichtungen regelt. Weiterhin leistet der Kanton Zürich ge-

stützt auf § 46 SHG Beiträge an die Angebote der Dezentralen Drogenhilfe. Zudem werden mit Mitteln aus dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus die Fo-rel-Klinik und die Fachstellen für Alkohol- und andere Suchtprobleme sowie weitere Stellen und Angebote im Bereich der Suchtprävention unterstützt.

3.2.5.5. Psychiatrie

Eine Schnittstelle besteht auch zur Psychiatrie mit ihren ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten. Während die psychiatrischen Angebote in erster Linie bei akuten psychischen Erkrankungen zum Tragen kommen, übernehmen die Invalideneinrichtungen die Betreuung von Personen, die von eher stabilen und lange andauernden psychischen Leiden betroffen sind. In der Zusammenarbeit zwischen psychiatrischen Institutionen und Invalideneinrichtungen ergeben sich im Einzelfall immer wieder Berührungspunkte und teilweise Überschneidungen. Künftig wird es weiterhin darum gehen, diese über Jahre gewachsene und enge Zusammenarbeit zu pflegen und ihr die notwendige Beachtung zu schenken.

3.2.5.6. Angebote im Altersbereich

Im Rahmen der Bedarfsplanung wird der bedarfsgerechten Unterbringung invalider Menschen im stationären Bereich Rechnung getragen. Dabei werden auch die altersbedingten Aspekte zur Förderung der Eingliederung invalider Menschen berücksichtigt und erfasst. Vielfach bleiben die älteren invaliden Menschen in der Einrichtung wohnhaft und erhalten die angemessene Betreuung. Sofern der invalide Mensch pflegebedürftig wird, ist der Übertritt in ein Pflughheim zu prüfen. Im ambulanten Bereich gibt es eine Vielzahl von Dienstleistungsangeboten für ältere Menschen, die auch invaliden Menschen zur Verfügung stehen sollten.

3.3. Die einzelnen Themenbereiche gemäss Art. 10 IFEG

Dieses Kapitel enthält die wesentlichen Inhalte des kantonalen Konzepts zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss IFEG. Es ist in die Abschnitte gemäss Art. 10 Ziff. 2 IFEG gegliedert.

3.3.1. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht (Artikel 10 Ziff. 2 lit. a IFEG)

Die Bedarfsplanung für Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich umfasst zwei Kernelemente, den Planungsprozess (Bedarfsanalyse) und die jeweils vom Regierungsrat für eine bestimmte Zeitperiode festgesetzte Planung (Bedarfsplanung).

3.3.1.1. Bedarfsanalyse

Die Bedarfsanalyse stellt die Grundlage für die Bedarfsplanung für die Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich dar. Sie soll ein in quantitativer und qualitativer Hinsicht bedarfsgerechtes Angebot gewährleisten und besteht aus folgenden Arbeitsschritten:

- **Zielgruppenanalyse**

Eine qualitative und quantitative Beschreibung der invaliden Personen im Kanton Zürich bzw. der potentiellen Nutzerinnen und Nutzer von Invalideneinrichtungen.

- **Angebotserhebung und Angebotsmonitoring**

Die Angebotserhebung ist unterteilt in eine periodische, detaillierte Angebotserhebung, die in der Regel alle 3 Jahre durchgeführt wird und in ein jährliches Angebotsmonitoring mit einer – im Vergleich zur detaillierten Angebotserhebung – reduzierten Datenbasis zu den Angeboten der Invalideneinrichtungen.

- **Expertenhearings**

Zur Bestimmung von Trends für die Angebots- und Strukturentwicklung und zur Interpretation der Angebotserhebung werden Hearings mit Fachpersonen aus Wissenschaft und Verwaltung, Leiterinnen und Leitern von Invalideneinrichtungen, Vertreterinnen und Vertretern von Behindertenorganisationen sowie weiteren Fachleuten durchgeführt.

- **Indikatorenkonzept**

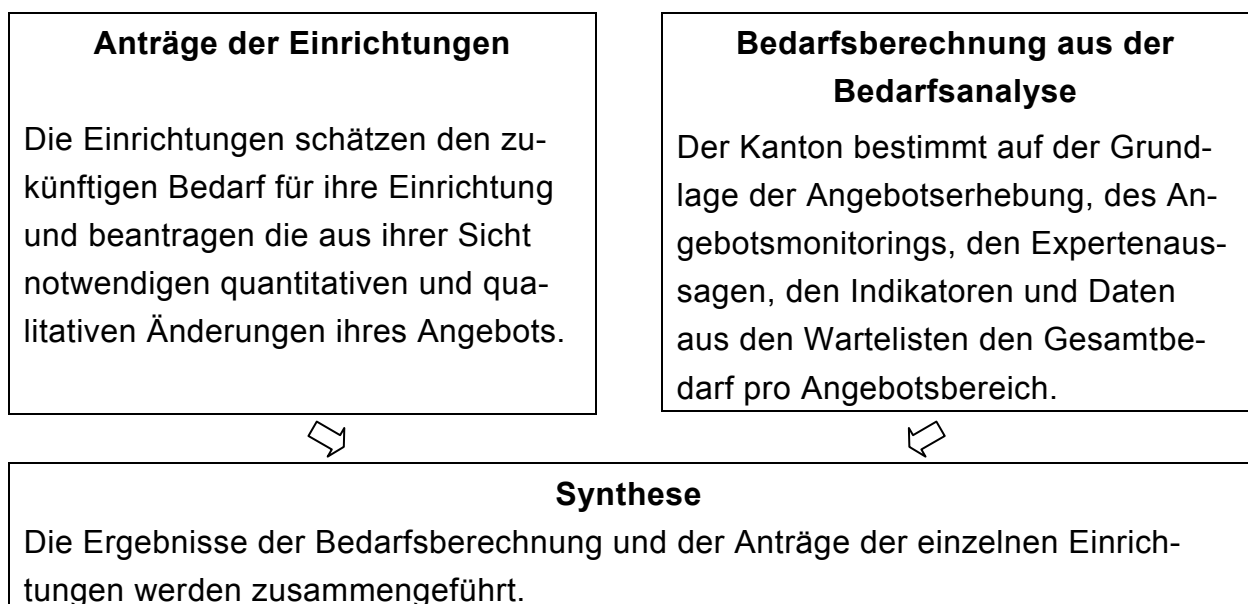
Die Identifizierung und Erhebung von zentralen Indikatoren zur Bedarfsentwicklung oder Bedarfsvorausschätzung gibt Hinweise auf den zukünftigen Bedarf. Als wichtigster Indikator gilt dabei die prognostizierte Veränderung der Ein- und Austritte pro Altersgruppe.

- **Angaben aus den Einrichtungen (Wartelisten)**

Jede Einrichtung im Kanton Zürich führt pro Angebotsbereich eine Warteliste und stellt diese dem Kanton periodisch zur Verfügung. Der Kanton konsolidiert die Wartelisten und korrigiert Mehrfachnennungen.

3.3.1.2. Bedarfsplanung

In der kantonalen Gesetzgebung ist die Bedarfsplanung in § 13 IEG verankert. Sie erfolgt in der Regel alle 3 Jahre und beinhaltet die nachfolgenden Arbeitsschritte:





Festlegung der Platzzahlen pro Einrichtung

Aufgrund der Synthese und in Abstimmung mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln werden die Anträge geprüft und die neu zu schaffenden Plätze bzw. abzubauenen Plätze auf die Einrichtungen verteilt.



Planungsbericht

Es wird ein Planungsbericht erstellt, der die Ergebnisse der Bedarfsanalyse zusammenfasst und die Festlegung der Platzzahlen pro Einrichtung beschreibt.



Antrag an den Regierungsrat

Der Planungsbericht, der die definitiven Platzzahlen pro Angebotsbereich und Einrichtung für die Planungsperiode festlegt, wird dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet.

3.3.1.3. Stand der Arbeiten bei der Bedarfsanalyse

Folgende Arbeitsschritte im Planungsprozess (Bedarfsanalyse) sind bereits umgesetzt:

Zielgruppenanalyse und Angebotserhebung

In einem ersten Schritt Ende 2007 wurde die Ist-Situation der invaliden Personen analysiert, die Struktur der Angebote der Invalideneinrichtungen erfasst und in einem Bericht dargestellt (siehe Kapitel 3.2.3.). Mit dieser Angebotserhebung liegen erstmals umfassende statistische Angaben über die Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich vor. Durch die Abstimmung der erfassten Daten mit der entsprechenden Erhebung in den Ostschweizer Kantonen ist zudem ein kantonsübergreifender Datenvergleich möglich.

Expertenhearings

Der Bericht zur Angebotserhebung im Kanton Zürich wurde ausgewählten Expertinnen und Experten zur Verfügung gestellt. Diese Fachpersonen wurden im

Sommer 2008 zu Hearings eingeladen. Insgesamt wurden drei Hearings zur Angebots- und Strukturentwicklung im Bereich der stationären Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich durchgeführt. Ein erstes erfolgte mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und mit internationalen Expertinnen und Experten, ein zweites mit kantonalen Fachstellenleiterinnen und -leitern und das dritte mit Leiterinnen und Leitern von Invalideneinrichtungen.

In den Hearings wurden jeweils zu den Themenbereichen Einschätzung der Entwicklung der Nachfrage, Leitgedanken zur Angebotsentwicklung und Empfehlungen zu den Entwicklungen im Kanton Zürich Fragen gestellt. Die Antworten wurden in einem Bericht¹¹ zusammengefasst. Die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Bericht werden als wichtiges inhaltliches Element in die kantonale Bedarfsanalyse (Synthese) Eingang finden.

Angebotsmonitoring

Im November 2008 wurde im Sinne eines kontinuierlichen Monitorings die erste Nacherhebung des Angebots mit einer reduzierten Datengrundlage durchgeführt. Unter anderem sollten die Anzahl Plätze pro Angebotsbereich und Standort sowie Alter und Geschlecht der Nutzerinnen und Nutzer und Angaben zur Invalidität, Kantonszugehörigkeit und Behinderungsart erhoben werden. Die Daten aus diesen nun jährlich durchgeführten Erhebungen dienen neben der Bedarfsplanung auch statistischen Zwecken.

Entwicklung Indikatorenkonzept

Die wichtigsten Indikatoren für die Bedarfsentwicklung/Bedarfsvorausschätzung wurden festgelegt. Es sind dies insbesondere die vom Lebensalter abhängigen Ein- und Austritte, die in Verbindung mit der Altersverteilung der heutigen Klientinnen und Klienten eine Prognose der Bedarfsveränderungen durch Zu- und Abgänge erlauben. Das Indikatorenkonzept schliesst zudem die Datenanalyse wichtiger vorgelagerter Leistungserbringer wie Sonder- und Regelschulen ein. Unter

¹¹ Angebots- und Strukturentwicklung im Bereich der stationären Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung im Kanton Zürich (Zusammenfassung der Expertenhearings 2008).

anderem soll die Anzahl Personen, welche die Sonderschulheime verlassen und eine stationäre Anschlusslösung im Erwachsenenbereich benötigen, erhoben werden. Des Weiteren wird die veränderte Bedarfslage durch die kürzeren Aufenthalte in Einrichtungen der Psychiatrie als Indikator für die Bedarfsentwicklung einbezogen.

3.3.1.4. Weitere Projektplanung

Ab Sommer 2009 stehen für die Bedarfsplanung 2011 - 2013 folgende weitere Schritte zur Umsetzung an:

a) Bedarfsanalyse (Planungsprozess)

Datenerhebung Indikatorenkonzept

Als nächster Schritt steht die Bestimmung der Indikatoren aus den statistischen Daten an. Dabei werden die Indikatoren unterschieden in solche, über welche bereits statistisches Material vorliegt und in solche, bei denen die Erhebung entsprechender Daten noch vorgenommen werden muss. Für erstere werden die Daten für die Bedarfsplanungsperiode 2011 bis 2013 aufbereitet, für zweite werden die Rahmenbedingungen für die Datenerhebung geklärt, damit die Daten erhoben werden können. Diese Daten werden dann für die Bedarfsplanung ab 2014 als Indikatoren dienen.

Angaben aus den Einrichtungen

In einem weiteren Schritt werden die Wartelisten aller Invalideneinrichtungen in einer einheitlichen Form erhoben.

b) Bedarfsplanung (Festlegung der Platzzahlen)

Anträge der Einrichtungen

Die Einrichtungen sind beauftragt, die Planung mit qualitativen und quantitativen Angaben ihrer Plätze für die Jahre 2011-2013 vorzunehmen und Platzverände-

rungen zu beantragen. Wie bis anhin werden neben den entsprechenden Betriebs- und Betreuungskonzepten insbesondere auch Budgetwerte verlangt, die Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung geben. Zudem sind quantifizierbare Aussagen über die Betreuungsintensität, die sich auf die Schwere der Behinderung abstützt, der bisherigen und der anvisierten Zielgruppen erforderlich.

Bedarfsberechnung

Aufgrund der IST-Zahlen der Angebotserhebungen, der Indikatoren für die Bedarfsentwicklung, der Resultate der Expertenhearings und der Angaben zu den Wartelisten werden unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen die Eckwerte für Platzveränderungen und Gesamtplatzzahlen in der Planungsperiode 2011 - 2013 bestimmt.

Synthese und Festlegung der Platzzahlen pro Einrichtung

Die Eckwerte werden den Anträgen der Einrichtungen für Platzveränderungen gegenübergestellt und der Planungsbericht wird erarbeitet. Falls die Anträge der Einrichtungen in der Summe eine wesentlich andere Ausrichtung als die kantonalen Eckwerte aufweisen, wird ein Abstimmungsprozess durchgeführt. Stimmen die Ausrichtungen im Grundsatz überein, werden die Veränderungen je Einrichtung festgelegt. Für die Entscheidungsfindung spielen neben der geographische Lage, den Erfahrungen im Fachbereich und der Qualität der eingereichten Konzepte die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung eine wesentliche Rolle.

Planungsbericht und Antrag an den Regierungsrat

Der Planungsbericht wird voraussichtlich im Frühjahr 2010 zur Beschlussfassung dem Regierungsrat unterbreitet, der gestützt darauf die Planung für die Jahre 2011 bis 2013 festsetzt.

3.3.2. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. b IFEG)

Gemäss § 13 Abs. 1 IEG betragen die Planungsperioden in der Regel drei Jahre. Damit werden die bisherigen Bedarfsplanungsperioden des BSV übernommen. Es ist vorgesehen, dass jeweils im zweiten Jahr einer laufenden Planungsperiode die Arbeiten für die nächste dreijährige Planung beginnen. Mit jeder Planungsperiode wird sich die Datenlage verbessern, weil immer aussagekräftigeres Zahlenmaterial vorliegt, mit dem die Bedarfstrends besser eingeschätzt werden können.

Als weiteres Element kommt die Überprüfung bzw. Evaluation der getroffenen Entscheide der vorangegangenen Planungsperiode hinzu. Dabei nehmen insbesondere die Expertenhearings bei der Beurteilung der im Rahmen der letzten Planungsperiode vorgenommenen Platzveränderungen eine wichtige Funktion ein. Aufgrund des jährlich durchgeführten Angebotsmonitorings und weiterer Indikatoren (z.B. Rating über den von der Schwere der Behinderung abhängigen Betreuungsaufwand, Wartelisten) kann auf kurzfristige Bedarfsveränderungen reagiert und die Planung in den vorgegebenen Bandbreiten den tatsächlichen Bedürfnissen angepasst werden.

3.3.3. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. c IFEG)

Die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen ist im IEG und in den kantonalen Richtlinien festgelegt. Die Zusammenarbeit umfasst die Bewilligung / Anerkennung, die Beitragsberechtigung / Leistungsvereinbarung, die Leistungsüberprüfung, die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen und die Schaffung einer beratenden Kommission.

3.3.3.1. Anerkennung der Institutionen

Mit der Erteilung der kantonalen Betriebsbewilligung gemäss §§ 5 und 6 IEG spricht das Kantonale Sozialamt gleichzeitig die Anerkennung im Sinne von Art. 4 IFEG aus. Institutionen im Kanton Zürich erhalten eine Betriebsbewilligung,

wenn sie die Voraussetzungen von Artikel 5 Absatz 1 IFEG sowie die Ausführungsbestimmungen der Richtlinien des Kantonalen Sozialamts erfüllen. Es können auch Teile von Einrichtungen anerkannt werden, wenn die Institution als Ganzes die Voraussetzungen nicht erfüllt oder nur teilweise Leistungen für erwachsene invalide Menschen anbietet. Einrichtungen oder Teile von Einrichtungen mit einer Betriebsbewilligung werden in der kantonalen Bedarfsplanung geführt.

Die Betriebsbewilligung gilt zudem auch ergänzungsleistungsrechtlich als Heim- anerkennung. Damit ist die Möglichkeit gegeben, dass die Heimtaxen über die Ergänzungseleistungen abgerechnet werden können. Damit kann die Einhaltung von Artikel 7 Abs. 1 IFEG gewährleistet werden, wonach keine invalide Person wegen ihres Aufenthalts in einer IFEG- anerkannten Einrichtung mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden soll. Für kantonale Betriebsbeiträge und IVSE-Unterstellung ist die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen (siehe nachfolgend 3.3.3.2.) notwendig.

Die Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Bewilligung von Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich umschreiben, welche Institutionen eine Bewilligung und eine IFEG-Anerkennung erlangen können. Festgelegt sind insbesondere die Anforderungen an deren Rechtsform und Organisation, die baulichen Voraussetzungen und die detaillierten Erfordernisse bezüglich Betriebs- und Betreuungskonzept. Sie legen das Gesuchsverfahren fest und regeln auch das Verfahren für den Entzug einer Betriebsbewilligung.

Die Richtlinien sind per 1. Januar 2008 in Kraft und werden bei neuen Gesuchen bereits angewendet. Einrichtungen mit einer bestehenden Bewilligung und Einrichtungen, die bis Ende 2007 vom BSV als beitragsberechtigt anerkannt worden sind, müssen die neuen Bestimmungen bis Ende 2010 umgesetzt haben.

3.3.3.2. Beitragsberechtigung und Leistungsvereinbarung

Einrichtungen mit kantonomer Betriebsbewilligung, die Personen mit höherem Betreuungsaufwand aufnehmen, sind in der Regel nicht in der Lage, ihre Kosten ohne kantonale Betriebsbeiträge zu decken. Diesen Einrichtungen kann gemäss § 7 IEG die Beitragsberechtigung erteilt werden, falls sie die in den Richtlinien

über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich festgelegten zusätzlichen Bedingungen hinsichtlich Rechnungslegung, Bedarfsnachweis und Qualität erfüllen. Die Bedingungen für beitragsberechtigte Einrichtungen sind mit den Vorgaben der IVSE abgestimmt. Nur eine Einrichtung, welche die Bedingungen für die Beitragsberechtigung erfüllt, kann der IVSE unterstellt werden. Die Erfüllung der Vorgaben zur Betriebsbewilligung reicht nicht aus, um den Bestimmungen der IVSE hinsichtlich Qualität, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung zu genügen.

Gestützt auf § 14 IEG schliesst der Kanton Zürich mit den beitragsberechtigten Einrichtungen mehrjährige Leistungsvereinbarungen ab, welche den Institutionen die Finanzierung und dem Kanton die Erbringung der Leistungen garantieren. Die Vereinbarungen führen auf, welche Leistungen erbracht werden müssen und legen die Form und Höhe der Abgeltung fest. Bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen ist insbesondere das wirtschaftliche Handeln der Einrichtungen zu fördern. Die Vereinbarungen enthalten daneben Vorgaben zur Qualität der Leistungen und Bestimmungen zur regelmässigen Leistungsüberprüfung. Die Qualitätsvorgaben orientieren sich an den bereits heute vorgenommenen Zertifizierungen auf der Grundlage des BSV/IV-2000-Systems.

Einrichtungen, die Ende 2007 vom BSV als beitragsberechtigt gemäss Artikel 73 IVG anerkannt waren, haben ab 2008 die kantonale Beitragsberechtigung im erleichterten Verfahren erhalten, sofern die Bestimmungen des BSV nach wie vor erfüllt worden sind. Mit allen diesen Einrichtungen wurden zudem Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Vereinbarungen orientieren sich an den alten Vereinbarungen der Institutionen mit dem BSV. Die Kantonalen Richtlinien sowie die Betriebs- und Betreuungskonzepte der Einrichtungen sind integrierende Bestandteile der Vereinbarungen. Die fortlaufenden Änderungen der ursprünglichen Vereinbarungstexte wie Teuerung, Platz- und Betreuungszuschläge werden in Nachträgen festgehalten.

3.3.3.3. Überprüfung der Leistungen (Aufsicht, Reporting und Controlling, Qualitätssicherung)

Die rechtlichen Grundlagen für die Überprüfung der Leistungen der Einrichtungen durch den Kanton sind im IEG geregelt. Es legt insbesondere die Organisation und die Zuständigkeiten für die Aufsicht fest (§ 12 IEG und § 10 IEV) und schreibt vor, dass in den Leistungsvereinbarungen die Leistungsüberprüfung geregelt wird (§ 14 Abs. 2 lit. d IEG). Zudem sind in § 15 IEV die Grundsätze der Rechnungslegung festgehalten. Die Detailbestimmungen finden sich in den Richtlinien des Kantonalen Sozialamts.

a) Aufsicht

Die Überprüfung vor Ort und die Berichterstattung an das Kantonale Sozialamt erfolgen in allen dem IFEG unterstellten Einrichtungen mindestens einmal jährlich durch Mitglieder des Bezirksrats. Die Einrichtungen sind darüber hinaus verpflichtet, Behörden und Aufsichtspersonen jederzeit Zutritt zu gewähren, alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen sowie wahrheitsgetreu Auskunft über betriebliche und finanzielle Verhältnisse zu erteilen. Sie haben eine Meldepflicht, falls schwerwiegende strafbare Handlungen vorkommen. Stellt die Aufsichtsbehörde Mängel fest, fordert sie die Einrichtungen auf, entsprechende Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten, nötigenfalls durch einen Beschluss des Bezirksrats.

b) Reporting und Controlling

Das Kantonale Sozialamt überprüft die Leistungen der Einrichtungen jährlich. Die erfolgreiche quantitative und qualitative Leistungsüberprüfung ist bei beitragsberechtigten Einrichtungen die Voraussetzung für die Schlusszahlung an die Institution.

Für die Übernahme der Verpflichtungen aus den bisherigen Leistungen der IV wurde ein Abrechnungssystem für die Betriebsbeiträge entwickelt. Dieses System erlaubt die Berechnung der kantonalen Betriebsbeiträge sowie des anrechenbaren Nettoaufwands gemäss IVSE. Zudem enthält es bereits die grundlegenden

Controllingfunktionen. Für nichtbeitragsberechtigte Einrichtungen wurde ein einfacheres Reportingsystem festgelegt, über welches Leistungs- und Finanzdaten erhoben und kontrolliert werden können.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Abgeltungsmodells ist der gleichzeitige Aufbau eines umfassenden Leistungs- und Finanzcontrollings vorgesehen. Gegenstand des Controllings wird auch die Überprüfung der Einstufung der Einrichtungen gemäss dem individuellen Betreuungsaufwand sein (siehe dazu auch Ziffer 3.3.4.).

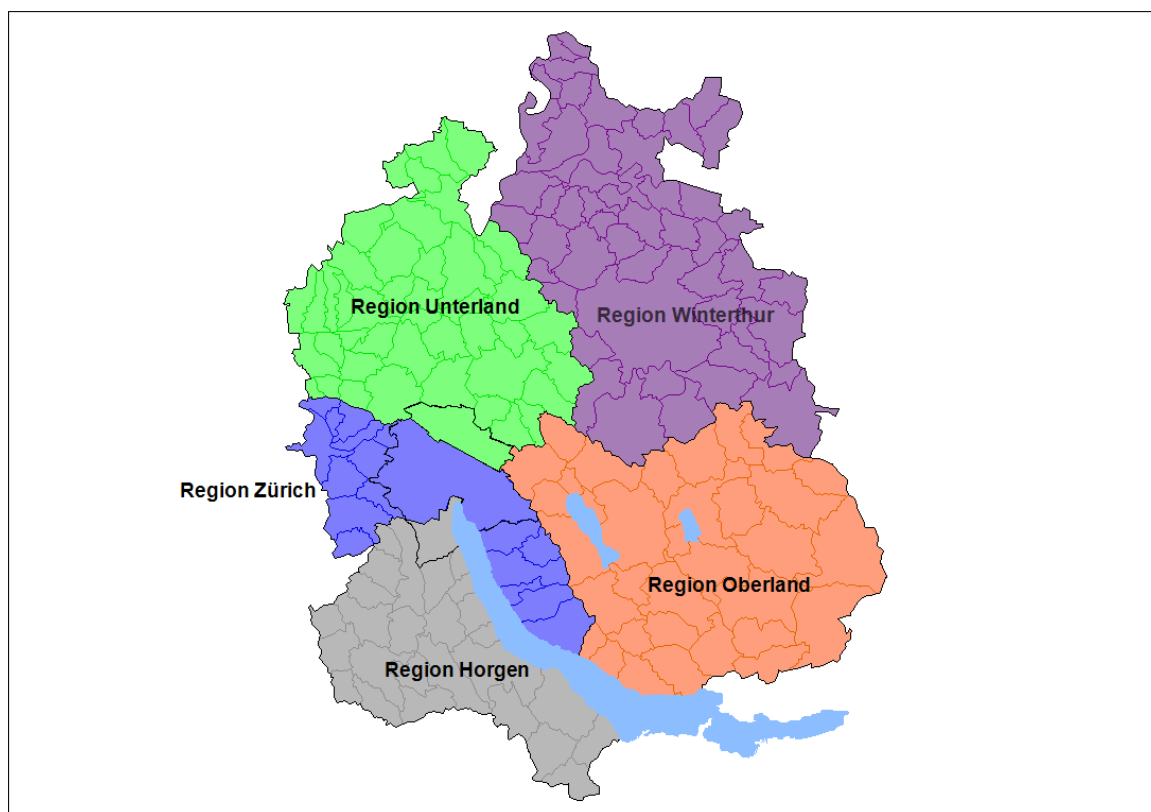
c) Qualitätssicherung

Die Mindestanforderungen an ein System zur Sicherung der Qualität sind in den Richtlinien des Kantonalen Sozialamts über die Bewilligung festgelegt. Von den Einrichtungen werden für den Betrieb angemessene, dokumentierte und überprüfbare Qualitätsstandards verlangt sowie ein Handbuch mit der Beschreibung der wesentlichen betrieblichen Prozesse. Von den beitragsberechtigten Einrichtungen werden gemäss den Richtlinien über die Gewährung von Betriebsbeiträgen zusätzliche Anforderungen verlangt. Im Wesentlichen ist dies die Weiterführung des BSV/IV-2000-Systems, gemäss welchem die Qualitätsüberprüfung durch akkreditierte Zertifizierungsstellen vorgenommen werden muss.

Vorerst sind keine Veränderungen an diesem System geplant. Mögliche Entwicklungsszenarien sind im Kapitel 3.3.8.3. dargestellt.

3.3.3.4. Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Institutionen

Im Kanton Zürich bestehen fünf Institutionenverbände, welche im Zuge der Enthospitalisierung von Menschen mit einer geistigen Behinderung mit Langzeitaufenthalt in Psychiatrischen Kliniken entstanden sind. Die überregionale Koordination wird mit regelmässigen Koordinationssitzungen sichergestellt, an welchen Delegierte aller fünf regionalen Verbände teilnehmen. Das Kantonale Sozialamt wird in diese Koordination eingebunden.



Grafik 2: Die fünf Verbundregionen des Kantons Zürich

Der Beitritt einer Einrichtung zum Verbund erfolgt auf freiwilliger Basis; eine Mehrheit der Einrichtungen mit kantonalen Leistungsvereinbarungen ist dem Verbundsystem jedoch beigetreten. Mit dem Beitritt verpflichten sich die Institutionen insbesondere, Wohnplätze für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (mit oder ohne geistige Behinderung) in ihrer Gemeinde bzw. Region zu schaffen. Ist dies nicht möglich, bieten sie Hand für eine Platzierung in einer anderen Region. Dieses System hilft die Suche nach geeigneten Plätzen für Unterbringung und Betreuung von Behinderten mit besonderen Anforderungen zu vereinfachen und kann in vielen Fällen verhindern, dass diese Menschen in Pflegeheimen oder psychiatrischen Kliniken untergebracht werden müssen. Das Kantonale Sozialamt arbeitet zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Unterbringung und Betreuung mit den Institutionsverbunden zusammen und kann ihnen in diesem Zusammenhang Aufträge erteilen. Im Bedarfsfall kann das Kantonale Sozialamt gestützt auf § 17 IEG die Einrichtungen zur Zusammenarbeit verpflichten.

Das System hat sich grundsätzlich gut bewährt und die direkten Eingriffe des Kantonalen Sozialamts können auf ein Minimum beschränkt werden. Die Verbunde gelangen dann an ihre Grenzen, wenn in der Region keine entsprechenden Plätze verfügbar sind. Mit einer verbesserten Bedarfsplanung kann die Tätigkeit der Verbunde optimiert werden, was erlaubt, dass auch in Zukunft die direkten Eingriffe in die Platzierungen durch den Kanton zurückhaltend ausfallen können.

Der Kanton hat zudem die Möglichkeit, beitragsberechtigte Einrichtungen im Einzelfall zu verpflichten, erwachsene invalide Menschen aufzunehmen. Der Kanton will jedoch von dieser Bestimmung mit Zurückhaltung Gebrauch machen. Vielmehr fördert er die Zusammenarbeit unter den Einrichtungen dahingehend, dass auch Invalide Menschen mit besonderen Anforderungen einen angemessenen Platz in einer Einrichtung finden.

3.3.3.5. Beratende Kommission

Der Regierungsrat bildet gemäss § 18 IEG eine beratende Kommission für Fragen im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen. Mit der Kommission wird der Mitwirkung und dem Einbezug der betroffenen Stellen und dem Grundsatz der Zusammenarbeit Rechnung getragen (Weisung des Regierungsrates zu § 18 IEG, Vorlage 4394). Die Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons, der Gemeinden, der Behindertenorganisationen und der Einrichtungen zusammen.

Der Vorsitz der Kommission wurde dem Chef des Kantonalen Sozialamtes übertragen, welcher zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Sicherheitsdirektion, der Baudirektion, der Volkswirtschaftsdirektion und der Bildungsdirektion und Abordnungen des Gemeindepräsidentenverbandes und der Sozialkonferenz des Kantons Zürich in die Kommission gewählt wurde. Die vom Regierungsrat ernannten Kommissionsmitglieder der nichtstaatlichen Organisationen setzen sich aus Vertretungen der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), von in-sieme Zürcher Oberland, Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderung Zürich (INSOS), Pro Infirmis Zürich und Curaviva Kanton Zürich (Verband Heime

und Institutionen) sowie von Invalideneinrichtungen aus dem Wohn-, Tagesstätten- und Werkstattbereich zusammen.

Aufgabe der Kommission ist es, den Regierungsrat im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen zu beraten und Fachwissen einzubringen.

3.3.3.6. Informationen Dritter

Seit dem 1. April 2004 sind die Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich verpflichtet, ihr Angebot und ihre freien Plätze auf der von Pro Infirmis Schweiz betriebenen Datenbank WABE aufzuführen und aktuell zu halten. Diese Internetplattform steht allen Interessenten, welche freie Plätze im Kanton Zürich suchen oder sich über das Angebot im Kanton Zürich orientieren wollen, offen.

3.3.4. Grundsätze der Finanzierung (Artikel 10 Ziff. 2 lit. d IFEG)

Gemäss § 16 IEG trägt der Kanton Zürich die Kosten der beitragsberechtigten Einrichtungen und leistet Kostenanteile bis zur vollen Höhe, soweit die Kosten nicht von anderen Leistungspflichtigen zu decken sind. Grundlage für die Abgeltung sind die Leistungsvereinbarungen. Zudem kann der Kanton gemäss § 15 Abs. 2 Subventionen an Bauvorhaben und grössere Anschaffungen gewähren.

3.3.4.1. Das neue Finanzierungsmodell

Nach Prüfung verschiedener Varianten hat sich der Kanton Zürich dafür entschieden, den Aufenthalt invalider Personen in einer Einrichtung auch weiterhin über Subventionen an die Einrichtung (Objektbeiträge) zu finanzieren. Die Höhe der Abgeltung soll sich aber neu am individuellen Betreuungsaufwand orientieren. Dies führt zu einer Finanzierungsform, die als subjektorientierte Objektfinanzierung bezeichnet werden kann (vgl. Begriffserläuterungen, Kapitel 2.3.). Diese soll einfach, verständlich und nachvollziehbar sein. Sie richtet sich dabei nach folgenden Grundsätzen aus:

- Die kantonalen Beiträge werden weiterhin an die Invalideneinrichtungen (Objekte) ausgerichtet.
- Das System berücksichtigt den individuellen Betreuungsaufwand (Subjekt-orientierung) und enthält mit der Einführung von leistungsabhängigen Pauschalen Anreize für eine wirtschaftliche Betriebsführung. Der Betreuungsaufwand richtet sich nach dem Ausmass der Behinderung. Gleichzeitig wird die Qualität der Leistungserbringung sichergestellt.
- Die Finanzierung der Betriebskosten erfolgt einerseits über die direkten Beiträge der Invaliden (Taxen etc.) an Wohnheime und Tagesstätten sowie über die eigen erwirtschafteten Erträge der Werkstätten, andererseits über leistungsorientierte Betriebsbeiträge des Kantons.
- Die Gestaltung der Betriebsbeiträge basiert auf Richtlinien zur Rechnungslegung des Kantonalen Sozialamts und auf der Kostenrechnung gemäss Vorgaben der IVSE sowie auf einem System zur Einstufung des individuellen Betreuungsaufwands (Rating).
- Für die Abgeltung von Leistungen in Wohneinrichtungen und Tagesstätten ist das Rating über den Betreuungsaufwand zentral. Nur mit dem entsprechenden Rating kann der Betriebsbeitrag bemessen werden. Die Auswirkungen einer solchen Regelung und die damit verbundenen Anreize werden periodisch überprüft, namentlich in Bezug auf die angemessene Einstufung der invaliden Personen durch die Institutionen.
- Bei der Abgeltung an Werkstätten werden zusätzlich andere Kriterien für die Höhe der Abgeltung wesentlich sein (z.B. Branche). Zudem wird berücksichtigt, dass die Produktivität der Betreuten teilweise über das bereits bestehende abgestufte Lohnsystem abgegolten wird.
- Für Gewinne und Verluste wird im Organisationskapital der Institutionen eine Schwankungsreserve gebildet. Diese kann nach oben und unten plafoniert werden.
- Die Finanzierung von Investitionen erfolgt anteilmässig über Objektbeiträge, andererseits über die Betriebskosten (beitragsberechtigte Abschrei-

bungen und Fremdzinsen). Bei Miete anstelle einer Neuinvestition werden so entgangene Investitionsbeiträge ausgeglichen.

- Ausserkantonale Platzierungen werden gemäss IVSE abgerechnet.

Mit der subjektorientierten Objektfinanzierung kann gewährleistet werden, dass der je nach Schweregrad der Behinderung der invaliden Personen unterschiedliche Aufwand der Institutionen leistungsbezogen abgegolten werden kann. Die Leistungen der Institutionen können damit vergleichbar gemacht werden. Weiter können auch die Pensionskosten mit einer für alle Institutionen geltenden Kostenrechnung verglichen werden. Sowohl die Beiträge für den individuellen Betreuungsaufwand als auch für die Pensionskosten werden damit letztlich durch den Kanton stärker steuerbar.

3.3.4.2. Stand der Umsetzung

Die Richtlinien des kantonalen Sozialamts zur Rechnungslegung und die Gewährung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen bestehen und sind für die Übergangszeit bis Ende 2010 in Kraft. Damit konnte einerseits die Gewährleistung der bisherigen Leistungen der IV sichergestellt werden. Andererseits wurden damit die notwendigen Gefässe für das zukünftige Abgeltungsmodell geschaffen. Die Richtlinien über die Gewährung von Betriebsbeiträgen werden mit der geplanten Umsetzung des neuen Abgeltungsmodells der subjektorientierten Objektfinanzierung noch wesentlich angepasst werden. Bei den Richtlinien über die Rechnungslegung und über die Gewährung von Investitionsbeiträgen sind weniger weitgehende Anpassungen notwendig.

Zu evaluieren waren Instrumente für ein Rating. Als System für den Kanton Zürich fiel die Wahl auf das vom Kanton Thurgau entwickelte Einstufungssystem für den individuellen Betreuungsbedarf (IBB). Dieses sogenannte IBB-Rating zeichnet sich durch einen hohen Praxisbezug sowie eine einfache Handhabung aus und bildet die Grundlage für ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem, das dem Kanton entsprechende Steuerungsmöglichkeiten verschafft.

Artikel 7 IFEG, wonach sich der Kanton an den Kosten des Aufenthaltes in einer anerkannten Institution so zu beteiligen hat, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfeleistungen benötigt, wurde mit einer Änderung des Zusatzleistungsgesetzes umgesetzt. Dieses führte neben den Regelungen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und zur bisherigen Leistungsart der Beihilfen per 1. Januar 2008 neu die kantonalen Zuschüsse ein, auf welche invalide Personen Anspruch haben. Einer invaliden Person können damit die notwendigen Mittel ausgerichtet werden, damit sie die Kosten des Heimaufenthaltes decken kann und nicht auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist.

3.3.4.3. Weitere Projektplanung

Die Einführung eines neuen Finanzierungsmodells hängt wesentlich davon ab, ob eine Einstufung nach dem tatsächlichen Betreuungsaufwand mit dem IBB-Rating in Verbindung mit der Einstufung gemäss der Hilflosenentschädigung (HE) möglich ist. Mit der Einführung einer subjektorientierten Leistungsabgeltung soll frühestens per 2011 begonnen werden. Der Übergang wird saldoneutral ausgestaltet sein, indem die Einrichtungen im ersten Jahr pro Leistungsvertrag mit dem neuen System den rechnerisch gleichen Betriebsbeitrag wie mit dem alten System erhalten sollen. Das Total des subjektorientierten Objektbeitrags pro Institution wird sich somit vorerst am bisherigen Betriebsbeitrag orientieren, jedoch neu auf den auf den individuellen Betreuungsaufwand bezogenen Pauschalen pro Bewohnerinnen und Bewohner basieren.

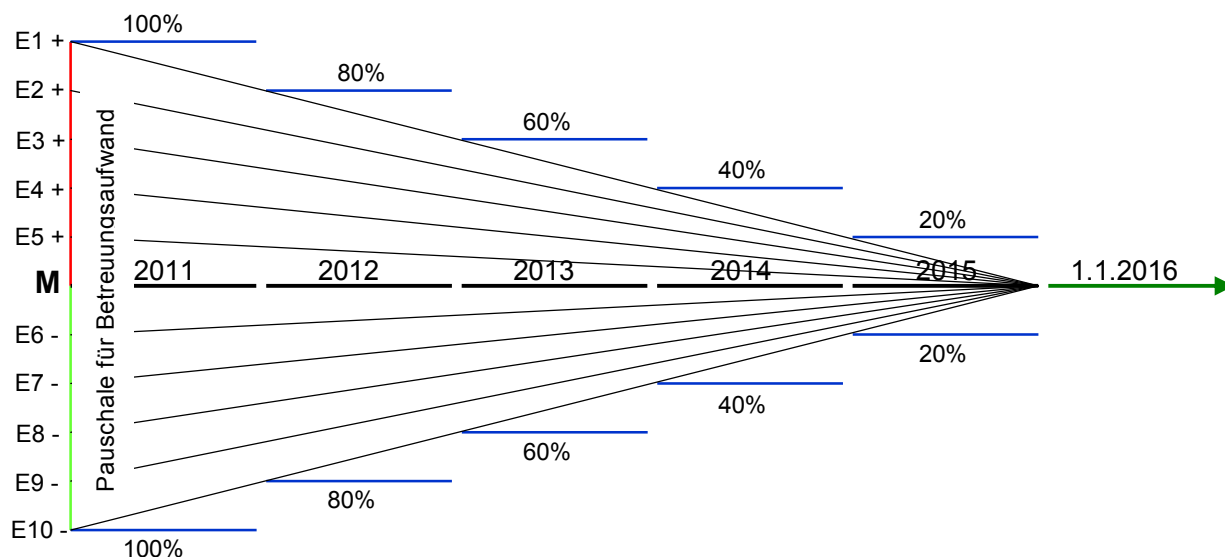
In einem zweiten Schritt können dann – z.B. über einen Zeitraum von fünf Jahren – die pro Einrichtung unterschiedlichen Pauschalbeiträge an den Mittelwert aller Einrichtungen angeglichen werden, so dass jede Invalideneinrichtung nach Ablauf der Übergangsphase für ihre nach Betreuungsaufwand differenzierten Leistungen dieselbe Tagespauschale erhält. Einrichtungen mit über dem Mittelwert liegenden Pauschalbeiträgen erhalten pro Jahr einen immer geringeren Pauschalbeitrag, bis sie nach Ablauf der Übergangsphase den Mittelwert erreicht haben. Einrichtungen mit Pauschalbeiträgen unter dem Mittelwert erhalten über denselben Zeitraum gestaffelt höhere Pauschalbeiträge. Es wird davon ausge-

gangen, dass die Pauschalbeträge in ihrer Gesamtsumme gleich bleiben werden und dem Kanton Zürich keine Mehrkosten entstehen. Bei einer Zeitdauer von 5 Jahren würde dieser Prozess in jährlichen Reduktionen bzw. Erhöhungen von jeweils 20% umgesetzt (vgl. Grafik 3 nachstehend). In diesem Zusammenhang ist auch sicherzustellen, dass qualitative Leistungsanforderungen nicht zu Kostensteigerungen führen.

Zu schaffen ist auch eine Regelung, um betriebsspezifische Besonderheiten (z.B. für Institutionen mit einer grossen Zahl an Schwerstbehinderten) berücksichtigen zu können. Am Ziel der kostenneutralen Einführung des neuen Finanzierungsmodells soll jedoch festgehalten werden.

In der Übergangszeit können die Pauschalen aufgrund der effektiven Zahlen aus den Kostenrechnungen der Institutionen angepasst werden. Ebenfalls ist es möglich, bei Umsetzungsproblemen den Zeitkorridor zu erstrecken. Ausserdem können allfällige Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Mögliche Entwicklung der Pauschalen für einen ermittelten Schweregrad



Legende:

M = Mittelwert der Kantonsbeiträge je nach Betreuungsaufwand basierend auf bisherigen Leistungen des Kantons 2008-2010

E1 +, E2 + usw. = Invalideneinrichtungen mit über dem Mittelwert liegenden Kantonsbeiträgen in diesem Bereich für den Betreuungsaufwand

E6 -, E7 - usw. = Invalideneinrichtungen mit unter dem Mittelwert liegenden Kantonsbeiträgen in diesem Bereich für den Betreuungsaufwand

Grafik 3: Saldoneutrale Einführung der subjektorientierten Tagespauschale

Um die Pauschalbeiträge für den unterschiedlichen Aufwand für die Betreuung behinderter Menschen vergleichbar zu machen (Benchmarking), müssen externe Faktoren, welche die Kosten- und Ertragsseite der Invalideninstitutionen beeinflussen, beseitigt oder deren Einfluss reduziert werden. Einer dieser Faktoren sind die Wohnertaxen, welche heute unterschiedlich hoch sind und die Vergleichbarkeit der Pauschalbeiträge erschweren. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Höhe der Wohnertaxen einheitlich festgelegt werden kann (optimale Höhe: Einheitstaxe deckt den Grundbedarf) oder ob diese unterschiedlich hoch bleiben sollen, um bei gleich hohen Pauschalen je Leistung gleichwohl den unterschiedlich hohen Anlagekosten der Einrichtungen Rechnung tragen zu können.

Bei den Werkstätten (Beschäftigung und Arbeit) soll grundsätzlich die bestehende, historisch gewachsene Struktur mit den vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Invalide (Schreinerei, Stuhlflechtere, Landwirtschaft, Küche, Wäscherei, Bäckerei usw.) erhalten bleiben.

3.3.5. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals (Artikel 10 Ziff. 2 lit. e IFEG)

3.3.5.1. Gesetzlicher Rahmen

Seit dem 1. Januar 2004 sind das eidgenössische Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) und die Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) in Kraft. Sie bilden die gesetzliche Grundlage für die gesamte Berufsbildung ausserhalb des Hochschulbereichs. Das BBG erklärt die Berufsbildung zur Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Der Vollzug der Berufsbildungsgesetzgebung liegt bei den Kantonen. Das BBG umfasst neu auch die bisher der Regelungskompetenz der Kantone unterstehenden Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst. Kantonal wird das BBG mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) umgesetzt, welchem die Stimmberechtigten des Kantons Zürich am 28. November 2008 zugestimmt haben. Damit haben insbesondere auch die Ausbildungslehrgänge Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung FaBe ("Soziale Lehre") und Fachangestellte/r Gesundheit FaGe auf der Sekundarstufe II und die höheren Fachschulen sowie die Berufs- und höheren Fachprüfungen auf der Tertiärstufe B eine neue gesetzliche Grundlage. Auf der Tertiärstufe A wiederum bestehen die Ausbildungen der Fachhochschulen und der Hochschulen mit der entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung.

3.3.5.2. Qualifikation des Fachpersonals

Von den Invalideneinrichtungen wird eine ausreichende Ausbildung ihres Personals verlangt. Dabei beschränken sich die Richtlinien über die Bewilligung von Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich (vgl. Kapitel 3.2.4.1.) bis anhin auf die Vorgabe allgemeiner Anforderungen. So müssen die Personen, welche für die

Leitung einer Einrichtung verantwortlich sind, den Nachweis erbringen, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen dazu mitbringen. Der Personalbestand der Einrichtung ist bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der betreuten Personen abzustimmen. Zur Sicherung der Betreuungsqualität können Vorgaben bezüglich des Ausbildungsstands der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zum Betreuungsschlüssel gemacht werden.

Die Sicherstellung der angemessenen Qualifikation und die laufende Qualifizierung der Mitarbeitenden liegen damit grundsätzlich in der Verantwortung der Institutionen und müssen in Abstimmung mit den Betreuungs- und Pflegebedürfnissen der betreuten Personen erfolgen. Ab 2012 werden die Vorgaben eine weitere Konkretisierung erfahren. Ab diesem Zeitpunkt gelten die neuen Bestimmungen der IVSE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen, wonach mindestens die Hälfte der Betreuungspersonen über einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss im Sozial- oder Gesundheitsbereich oder einen interkantonal anerkannten Abschluss im Betreuungsbereich zu verfügen haben. Der Kanton Zürich wird seine Bestimmungen auf dieses Datum hin den Richtlinien der IVSE anpassen. Noch festzulegen ist, welche Ausbildungsabschlüsse unter dieser neuen Regelung als anerkannt gelten werden.

Im Rahmen der Entwicklung von Qualitätsstandards für die Leistungserbringung wird zu prüfen sein, ob noch weitere konkrete Vorgaben betreffend Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zu machen sind.

3.3.5.3. Ausbildungsplätze

Die Ausbildung des Fachpersonals bedarf einer genügend grossen Anzahl von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen in den Institutionen. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen kann auch die Anzahl der Ausbildungs- und Praktikumsplätze im Verhältnis zu Grösse und Art der Institution festgelegt werden.

3.3.5.4. Bildungsentwicklung

Eine Besonderheit der Bildungsentwicklung im Sozialbereich ist, dass die Ausbildung zu einem grossen Teil in Institutionen erfolgt, die massgeblich durch die öffentliche Hand mitfinanziert werden. Deshalb kommt auch der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und dem Kanton eine besondere Rolle zu. Die Ausbildung im Sozialbereich ist im Umbruch. Die Ausbildungen der Sekundarstufe II sind einerseits umgesetzt, andererseits muss sich das neue Berufsbild erst noch etablieren. Die Ausbildungen der Tertiärstufe B werden gegenwärtig neu ausgerichtet. Auch hier wird sich zuerst eine Phase der Etablierung der neuen Ausbildungen anschliessen müssen. Ein wichtiger Partner sind zukünftig die Organisationen der Arbeitswelt und hier insbesondere die OdA Soziales Kanton Zürich. Die aktive Mitarbeit der Invalideneinrichtungen in der OdA Soziales Kanton Zürich ist deshalb als Zeichen dafür zu begrüssen, dass sich die Einrichtungen als wichtige Arbeitgebende im Sozialbereich aktiv mit der Entwicklung der Aus- und Weiterbildungen in ihrem Bereich befassen und mit der Formulierung ihres Bedarfs aus fachlich-praktischer Sicht zu deren Optimierung beitragen.

In wie weit sich die Entwicklung im Bildungsbereich finanziell auf den Sozialbereich auswirken wird, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die für die entsprechende Beurteilung erforderlichen Kriterien sind noch nicht vollständig definiert.

3.3.6. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen (Artikel 10 Ziff. 2 lit. f IFEG)

Für die Erteilung einer Betriebsbewilligung wird vorausgesetzt, dass ein institutionsinterner Beschwerdeweg durch eine von der operativen Leitung unabhängige Stelle offensteht. Das entsprechende Verfahren bzw. die entsprechende Regelung muss im schriftlich vorliegenden Betriebs- und Betreuungskonzept jeder Einrichtung enthalten und die zuständige Stelle bezeichnet sein. Somit obliegt es in erster Linie der Institution, diesem Auftrag nachzukommen, welcher vom Bezirksrat und der Sicherheitsdirektion als Aufsichtsbehörden regelmässig überprüft wird.

In Übereinstimmung mit den Mitgliedern der beratenden Kommission gemäss § 18 IEG und den Vertreterinnen und Vertretern der Invalideneinrichtungen ist die Aufgabe einer Schlichtungsstelle, welche Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Einrichtungen bereinigen soll, einer professionellen, unabhängigen und fachlich qualifizierten Stelle zu übertragen. Das Kantonale Sozialamt als Vollzugsorgan des IEG kann eine Schlichtungsstelle bezeichnen.

3.3.7. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung (Artikel 10 Ziff. 2 lit. g IFEG)

3.3.7.1. Fachliche Zusammenarbeit

Eine enge Zusammenarbeit besteht mit den Ostschweizer Kantonen. Diese wird insbesondere über den Einsitz des Kantons Zürich in verschiedenen Gremien der SODK Ost, die sich mit Behindertenfragen befassen, wahrgenommen. Beispielsweise ist der Kanton Zürich assoziiertes Mitglied die Fachstellenkonferenz der Ostschweizer Kantone und in diversen Projektgremien vertreten. Zudem ist der Kanton Zürich Mitglied der Regionalkonferenz Ostschweiz der IVSE. Diese enge Zusammenarbeit mit den Ostschweizer Kantonen brachte unter anderem eine gemeinsame statistische Angebotserhebung hervor, welche als zentrales Planungsinstrument für den Austausch über die Kantonsgrenzen hinaus genutzt wird. Dieses Instrument stellt die Grundlage für die Koordination der Bedarfsplanung des Kantons Zürich mit den Ostschweizer Kantonen dar.

Zudem fördert der Kanton Zürich die fachliche Zusammenarbeit mit den Kantonen der Nordwest- und Innerschweiz, insbesondere mit der regelmässigen Teilnahme an den Regionalkonferenzen der IVSE-Gremien und steht auch mit weiteren Kantonen in bilateralem Fachkontakt.

In den gesamtschweizerischen Gremien der SODK und der IVSE werden sowohl politische als auch fachliche Fragen diskutiert, dies auch im Dialog mit den spezialisierten Verbänden auf nationaler Ebene (u.a. INSOS, Curaviva, Integras, Integration Handicap), den anderen kantonalen Konferenzen (EDK, GDK, KKJPD) und den Bundesstellen. Die Zusammenkünfte erfolgen regelmässig und mehrmals im Jahr.

Die fachliche Zusammenarbeit unter den Kantonen führt zu Synergien sowie zu einem bedeutenden Wissenstransfer und trägt so zur sparsamen und kostenbewussten Umsetzung des neuen Finanzierungssystems bei.

3.3.7.2. Finanzielle Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen erfolgt im finanziellen Bereich nach Massgabe der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE. Der Kanton Zürich ist allen vier Bereichen der IVSE per 1. Januar 2008 beigetreten. Alle beitragsberechtigten Einrichtungen im Kanton Zürich, die die Unterstellung unter die IVSE Bereich B beantragt haben, wurden aufgenommen. Ende 2008 waren 90 Einrichtungen im Kanton Zürich der IVSE Bereich B unterstellt. Insgesamt werden in diesen Einrichtungen rund 650 Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz betreut und über die IVSE abgegolten. Im Gegenzug wurden rund 550 Personen mit Zürcher Wohnsitz in ausserkantonalen Einrichtungen betreut und über die IVSE abgegolten.

3.3.8. Planung für die Umsetzung des Konzepts (Artikel 10 IFEG)

Die Kantone sind in Artikel 10 IFEG verpflichtet, die Institutionen und die Behindertenorganisationen zum Konzept anzuhören. Die Anhörungen der Institutionen fand am 30. November 2009 statt, diejenige der Behindertenorganisation am 8. Dezember 2009. Die Rückmeldungen zum Konzept waren sowohl von den Institutionen wie auch von den Behindertenorganisationen durchwegs positiv. Die Änderungswünsche sind in die aktuelle Fassung dieses Konzepts eingeflossen.

Das IEG stellt eine für alle Zielsetzungen des Konzepts ausreichende Rechtsgrundlage dar. Im Folgenden wird die Umsetzungsplanung in einem schematischen Überblick dargestellt. Für die Detailumsetzung kann auf die einzelnen Unterkapitel verwiesen werden.

3.3.8.1. Umsetzungsschritte

Die Umsetzungsschritte können in vier Etappen unterteilt werden. Die ersten beiden Etappen sind bereits vor der Festsetzung dieses Konzepts erfolgt, die beiden darauffolgenden Etappen erfolgen mit der konkreten Umsetzung des Konzepts. Nach Möglichkeit werden bei den folgenden Umsetzungsschritten auch die Invalideinrichtungen einbezogen.

1. Etappe (vor 2008): Grundlagenerarbeitung

Es wurden die Grundsätze und der gesetzliche Rahmen festgelegt und das Gesetz, die Verordnung und die Richtlinien ausgearbeitet. Dazu gehörte auch die Festlegung und Planung der Weiterführung der bisherigen Leistungen der IV.

2. Etappe (2008-2010): Detailausarbeitung

Es erfolgte die Übernahme der Finanzierungsverantwortung vom Bund, der Erlass des vorliegenden Konzepts und die Vorbereitung der Detailumsetzung. Weiter erfolgt die Überprüfung eines allfälligen Anpassungsbedarfs der Verordnung und der Richtlinien.

3. Etappe (2011-2014/16): Umsetzung und Anwendung

Es erfolgt die konkrete Umsetzung und Praxisanwendung der Konzeptinhalte, das Sammeln und Aufarbeiten von Erfahrungen für diese erste Pionierphase und eine weitere Überprüfung des Anpassungsbedarfs der Richtlinien und evtl. des Konzepts.

4. Etappe (ab 2014/16): Routineanwendung

Dies ist die "Reifephase" der Umsetzung mit periodischen Überprüfungen der Konzeptinhalte (vgl. Kapitel 3.3.8.2. nachstehend).

3.3.8.2. Periodische Überprüfung der Umsetzung

Nach der mindestens drei Jahre dauernden Pionierphase ist geplant, die Umsetzung des vorliegenden Konzepts periodisch alle drei Jahre auf die folgenden Punkte hin zu überprüfen.

Bedarfsanalyse, Bedarfsplanung, periodische Überprüfung des Bedarfs

Es erfolgt die Prüfung folgender Fragestellungen: Sind die eingesetzten Instrumente zielführend oder sind Anpassungen vorzunehmen? Muss aufgrund von neuen Entwicklungen weiteren oder anderen Faktoren Rechnung getragen werden?

Finanzierung

Es erfolgt die Prüfung folgender Fragestellungen: Sind die vorgesehenen Modalitäten und Instrumente in ihrer Anwendung zweckmässig? Sind die Verfahrenswege zweckmässig? Muss aufgrund von neuen Entwicklungen weiteren oder anderen Faktoren Rechnung getragen werden?

Zusammenarbeit mit den Institutionen

Es erfolgt die Prüfung folgender Fragestellungen: Sind die vorgesehenen Instrumente (z.B. Leistungsvereinbarungen) in ihrer Anwendung zweckmässig? Sind die Verfahrenswege (z.B. Anerkennungsverfahren) zweckmässig? Muss aufgrund von neuen Entwicklungen weiteren oder anderen Faktoren Rechnung getragen werden?

3.3.8.3. Weitere Entwicklungen

In enger Zusammenarbeit mit den Ostschweizer Kantonen wurde ein Projekt zur Entwicklung eines erweiterten Qualitätsmanagementmodells definiert, das nebst der mehrheitlich strukturellen Qualitätssicherung auch die prozessorientierte Qualitätsentwicklung und die Messung von Ergebnissen und Wirkungen ermöglicht.

Zudem sollen unterschiedlich weit reichende Modelle zur Stärkung der Steuerungsfunktion der Kantone geprüft werden.

Im Rahmen dieses Entwicklungsprojektes sind in einem ersten Schritt die Kriterien der Bewilligungs- und der Anerkennungsverfahren besser auf einander abzustimmen und in eine übereinstimmende Systematik zu überführen. Dabei sollten in Abstimmung mit den Ostschweizer Kantonen einheitliche Mindeststandards definiert werden. Bei der inhaltlichen Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementmodells soll der Messung von Ergebnissen und Wirkungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, wobei in einer längerfristigen Perspektive auch ein möglichst von allen Kantonen getragenes Modell zu prüfen ist. Zudem wäre – im Unterschied zu den bisherigen Verfahren mit den frei wählbaren Zertifizierungsinstanzen – die Rolle der verschiedenen Akteure, insbesondere der Kantone, neu zu definieren.

In einer zukünftigen Aufgabenteilung müssen die verschiedenen Qualitäts-Managementprozesse im Sinne einer Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmt werden. Dabei ist auch die Frage zu prüfen, ob sich der Kantone nicht stärker bei der Zertifizierung und Auditierung beteiligen soll, um seine Steuerungsfunktion besser wahrnehmen zu können.

4. Ergänzende Unterlagen

- Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26)
www.admin.ch/ch/d/ff/2006/8385.pdf
- Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG; LS 855.2)
www.zhlex.zh.ch
- Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEV; LS 855.21)
www.zhlex.zh.ch
- Richtlinien Invalideneinrichtungen des Kantonalen Sozialamts
www.sozialamt.zh.ch/internet/ds/sa/de/home/Richtlinien.html
- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 279/2001 betreffend Politik mit Behinderten vom 26. November 2003
www.kantonsrat.zh.ch
- Angebot und Angebotsstrukturen stationärer Betreuung der erwachsenen Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich (Angebotsinventar 2007)
www.sozialamt.zh.ch/internet/ds/sa/de/home/Berichte.html
- Verzeichnis der Invalideneinrichtungen mit Beitragsberechtigung
www.sozialamt.zh.ch/internet/ds/sa/de/home/Berichte.html
- Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen ohne Beitragsberechtigung
www.sozialamt.zh.ch/internet/ds/sa/de/home/Berichte.html
- Bericht zu den Expertenhearings 2008 (Bedarfsplanung Invalidenversicherung) Angebots- und Strukturentwicklung im Bereich der stationären Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung im Kanton Zürich (Zusammenfassung der Expertenhearings 2008)
www.sozialamt.zh.ch/internet/ds/sa/de/home/Berichte.html