

**Konzept des Kantons Schaffhausen
über Einrichtungen zur Förderung
der Eingliederung invalider Personen
gemäss Artikel 10 IFEG**

Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 23. März 2010

genehmigt durch den Bundesrat am 24. September 2010

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1. Einleitung	4
1.1. Ausgangslage: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	4
1.2. Erläuterungen zu den verwendeten Begriffen	6
2. Situation im Kanton Schaffhausen	10
2.1. Ambulantes Einrichtungsangebot des Kantons Schaffhausen	12
2.2. Stationäres und teilstationäres Einrichtungsangebot der Region SODK Ost und des Kantons Schaffhausen	13
2.3. Besondere Fragestellungen zu einzelnen Angebotsbereichen.....	14
3. Konzept Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG	16
3.1. Grundsätze der kantonalen Behindertenpolitik	16
3.2. Quantitative und qualitative Bedarfsplanung sowie Verfahren für periodische Bedarfsanalysen (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b IFEG)	17
3.3. Art der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen (Art. 10 Abs. 2 Bst. c IFEG)	19
3.4. Grundsätze der Finanzierung (Art. 10 Abs. 2 Bst. d IFEG)	22
3.5. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals (Art. 10 Abs. 2 Bst. e IFEG)	24
3.6. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen (Art. 10 Abs. 2 Bst. f IFEG).....	25
3.7. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung (Art. 10 Abs. 2 Bst. g IFEG)	26
3.8. Planung für die Umsetzung des Konzepts (Art. 10 Abs. 2 Bst. h IFEG)	27
Anhang	30
Abkürzungsverzeichnis	30
Glossar	31
Kantonale Gesetzesgrundlagen	32

Management Summary

Das Konzept über Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen bildet eine Grundlage für die künftige Entwicklung im Bereich der stationären Behinderteneinrichtungen im Kanton Schaffhausen.

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 Schaffhausen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

Während mindestens dreier Jahre ab Inkrafttreten der NFA, also bis Ende 2010, haben die Kantone in Bezug auf die Finanzierung die bisherigen Bestimmungen des Bundes anzuwenden. Neue kantonale Bestimmungen können erst umgesetzt werden, wenn ein vom Bundesrat genehmigtes Konzept 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;
- h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

Mit dem vorliegenden Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG für Behinderteneinrichtungen im Erwachsenenbereich setzt der Kanton Schaffhausen 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 Behinderteneinrichtungen im Rahmen der NFA hat der Kanton Schaffhausen Verpflichtungen für Betriebs- und Investitionsbeiträge übernommen. Wegen der steigenden Lebenserwartung invalider Menschen muss mit einer zunehmenden jährlichen Platzzunahme und 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 die Finanzierung transparent, nachvollziehbar und steuerbar gestalten. Gleichzeitig muss er den Behinderteneinrichtungen 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 Schaffhausen diesen Anforderungen gerecht werden will. Besonders beachtet wurde die Ausgestaltung der künftigen Finanzierung der Behinderteneinrichtungen, wobei im Interesse der Kontinuität und der Verlässlichkeit zu einem grossen Teil am bisherigen System der Objekt- und Subjektfinanzierung festgehalten wurde. Oberstes Ziel ist die Entwicklung eines für alle Beteiligten einfachen, überschaubaren und nachvollziehbaren Systems.

Das Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen des Kantons Schaffhausen entspricht den Anforderungen des IFEG.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen am 28. November 2004 (abgekürzt NFA) ging die Zuständigkeit für die Finanzierung der Institutionen¹ für Menschen mit Behinderung vom Bund an die Kantone über. Gemäss Art. 112 Bst. b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV) obliegt es seit dem 1. Januar 2008 den Kantonen, die Eingliederung von Menschen mit Behinderung durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu fördern.

Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung wurde am 6. Oktober 2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) umschreibt die Ziele der Eingliederung sowie deren Grundsätze. Die Artikel 1 - 9 IFEG wurden mit der Inkraftsetzung der NFA am 1. Januar 2008 rechtskräftig. Zu deren Umsetzung erarbeitete der Kanton Schaffhausen im Vorfeld die gesetzlichen kantonalen Grundlagen oder passte die bestehenden Gesetze an.

In einem ersten Schritt überprüfte der Kanton Schaffhausen die kantonalen gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Artikel 1 - 9 IFEG. Der Regierungsrat legte dem Kantonsrat am 9. Januar 2007 einen Bericht und Antrag über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Schaffhausen sowie über die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA (NFA-Umsetzungsvorlage) vor, in welchem die Anpassungen aller für die Umsetzung der NFA nötigen kantonalen Gesetze ausführlich dargestellt wurde. Der Kantonsrat verabschiedete diese Vorlage am 4. Juni 2007, wodurch das stark revidierte Sozialhilfegesetz (SHR 850.100) und das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (SHR 831.300) in Kraft traten, welche in erster Linie die Umsetzung der Artikel 1 - 9 des IFEG betrafen. In der Folge erliess der Regierungsrat am 27. November 2007 die stark überarbeiteten Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (SHR 831.301) und in der Sozialhilfeverordnung (SHR 850.111).

Die neue Gesetzgebung entspricht den Vorgaben des Bundes gemäss Artikel 1 - 9 IFEG, berücksichtigt den Wandel der strukturellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedin-

¹ Der Begriff „Institution“ wird nachfolgend durch den Begriff „Einrichtung“ ersetzt.

gungen und ermöglicht es dem Kanton, seine neue Rolle in der Planung, Steuerung und Finanzierung der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung wahrzunehmen. Zudem stellt sie sicher, dass sich der Kanton soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer Einrichtung beteiligt, dass keine Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt.

Um den betroffenen Menschen mit Behinderung und den Einrichtungen die nötige Kontinuität zu gewährleisten, sah der Gesetzgeber eine Übergangsfrist vor. Gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV müssen die Kantone während mindestens drei Jahren die „bisherigen Leistungen“² des Bundes weiter führen, und danach so lange, bis sie über ein durch den Bundesrat genehmigtes kantonales Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen verfügen.

Diese verfassungsrechtliche Übergangsbestimmung wurde im Artikel 10 IFEG präzisiert. Um vom Bundesrat genehmigt zu werden – und damit die Ablösung vom System der bisherigen Leistungen ab dem Jahr 2011 zu ermöglichen – muss das Konzept demnach zwingend folgende Bereiche 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.

Diese gesetzlichen Anforderungen wurden durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) konkretisiert. Der entsprechende Bericht ihrer Projektgruppe NFA wurde im September 2007 von der Jahresversammlung der SODK verabschiedet³.

Ausgehend von der hohen Nutzungsverflechtung ihrer Einrichtungen beschlossen die Sozialdirektorinnen und -direktoren der Kantone der SODK Ost⁴ (nachfolgend abgekürzt SODK Ost), die kantonalen Konzepte gemäss Art. 10 IFEG gemeinsam zu erarbeiten.

² D.h. die vormaligen Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge der Invalidenversicherung an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen sowie Werk- und Tagesstätten.

³ Bericht der Arbeitsgruppe 2 "Umsetzung NFA" der SODK, Erarbeitung eines Musterkonzeptes nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Bericht zuhanden der Jahresversammlung der SODK vom 13. und 14. September 2007.

⁴ Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau.

Am 22. Juni 2006 genehmigten sie das Rahmenkonzept SODK Ost⁵, welches die Leitlinien der künftigen regionalen und kantonalen Politik im Bereich der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung sowie die Grundzüge der kantonalen Konzepte enthält.

Im Herbst 2008 beauftragte die SODK Ost eine interkantonale Projektorganisation mit der Erstellung eines Musterkonzepts als Vorlage für die kantonalen Konzepte. Zum Projekt-auftrag gehörte auch die Erarbeitung der Grundlagen zur Entwicklung von Instrumenten in den Bereichen Angebotsplanung⁶, Finanzierung und Qualitätsmanagement⁷. Am 4. Juni 2009 genehmigte die SODK Ost das Musterkonzept und nahm die Berichte der Arbeitsgruppen Angebotsplanung, Finanzierungskonzept und Qualitätsmanagement zur Kenntnis.

Das vorliegende Konzept des Kantons Schaffhausen stützt sich auf die Vorlage des Musterkonzepts der SODK Ost. Gemäss der Anforderung von Art. 10 Abs. 1 IFEG wurde es vorgängig einer Anhörung bei Einrichtungen und Organisationen unterzogen. Im Kanton Schaffhausen wurde dazu eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Behindertenkonferenz, der Pro Infirmis, von IV-Institutionen und aus der kantonalen Verwaltung eingesetzt, welche die das Musterkonzept ergänzenden kantonalen Angaben und Bestimmungen erarbeitete und schriftlich festhielt. Dieser Entwurf des Schaffhauser Konzeptes gemäss IFEG wurde im Auftrag des Regierungsrates in die Vernehmlassung gegeben; Adressaten waren Behinderten-Organisationen, die Institutionen, Behörden etc. Aufgrund der Stellungnahmen wurde die Vorlage optimiert und das Schaffhauser Konzept vom Regierungsrat verabschiedet.

1.2. Erläuterungen zu den verwendeten Begriffen

Die mit der NFA verbundenen Umwälzungen haben dazu geführt, dass die Terminologie im Behindertenbereich auf der kantonalen Ebene neu geklärt werden musste. Im Folgenden werden deshalb die wichtigsten Begriffe des Konzeptes der SODK Ost definiert.

1.2.1 Behinderung und Invalidität

In Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 10 IFEG hat sich in der Praxis der etwas irreführende Begriff des „*Behindertenkonzeptes*“ eingebürgert. Tatsächlich handelt es sich aber gemäss IFEG um ein „Konzept zur Förderung der Eingliederung *invalider* Personen“, welches die Politik der Kantone im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Personen gemäss Art. 4 und 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) darzustellen hat. Diese Prä-

⁵ Die darin aufgeführten Leitsätze wurden zwischenzeitlich überarbeitet und am 16. Mai 2008 in einer revidierten Fassung verabschiedet (vgl. dazu Kap. 3.1.).

⁶ Anstelle des Begriffs „Bedarfsplanung“ verwenden die Kantone der SODK Ost den aus ihrer Sicht präziseren Begriff der „Angebotsplanung“.

⁷ Das Projekt wurde von der „Hochschule Luzern – Soziale Arbeit“ und der „Hochschule Luzern - Wirtschaft“ begleitet (s. Projektdokumentation im Anhang).

zisierung ist insofern relevant, als die Gruppe der behinderten Personen viel weiter zu fassen ist als diejenige der invaliden Personen gemäss ATSG⁸.

In Anpassung an die heutigen sprachlichen Gepflogenheiten haben sich die Kantone der SODK Ost dafür entschieden, trotz der anderslautenden Gesetzesterminologie in Zukunft soweit möglich auf die Begriffe „invalide/behinderte Personen“ oder „Invalide/Behinderte“ zu verzichten und durch den Begriff „Menschen mit Behinderung“ zu ersetzen. Die gesetzliche Terminologie wird im nachfolgenden Text nur dort beibehalten, wo es aus Gründen der Verständlichkeit unumgänglich ist.

Der Begriff **Menschen mit Behinderung** bezeichnet demnach Personen, die gemäss Art. 4 IVG bzw. Art. 8 ATSG voraussichtlich bleibend oder längere Zeit dauernd ganz oder teilweise erwerbsunfähig sind. Menschen im AHV-Alter, die vor Erreichen des AHV-Alters in einer Einrichtung betreut wurden, gelten ebenfalls als „Menschen mit Behinderung“ im obigen Sinn.

1.2.2 Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung

Als Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung gelten folgende Angebote:

Wohnheime oder andere betreute kollektive Wohnformen: Einrichtungen, die mindestens zwölf Menschen mit Behinderung unterbringen und deren Eingliederung, Berufsausübung, berufliche Ausbildung oder Beschäftigung sowie eine sinnvolle Freizeitgestaltung ermöglichen oder erleichtern. Als kollektive Wohnform gilt auch die dezentralisierte Unterbringung von mindestens vier Menschen mit Behinderung ausserhalb des Wohnheims (z.B. Aussenwohngruppen) sowie Übergangswohnungen mit mindestens vier Wohnplätzen für Menschen mit Behinderung, die sich auf das selbständige Wohnen vorbereiten. Die rechtliche, finanzielle und betreuende Verantwortung dieser betreuten kollektiven Wohnformen liegt zwingend bei einem Wohnheim und darf nicht einem Dritten übertragen werden. In der kantonalen Gesetzgebung von Schaffhausen sind die Fragen der Bewilligung, der Aufsicht und der Finanzierung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen von Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten in den § 23 ff. der Sozialhilfeverordnung (SHR 850.111) geregelt.

Tagesstätten: Einrichtungen, in denen Menschen mit Behinderung Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können. Tagesstätten bieten eine Betreuung, welche die zielgerichtete Anregung und Unterstützung von individuellen und/oder gemeinsamen Aktivitäten von Menschen mit Behinderung umfasst. Sie sind weder leistungs-, noch produktionsorientiert, sondern zielen darauf ab, Menschen mit Behinderung zu autonomer Lebensführung zu befähigen und eine Tagesstruktur aufrechtzuerhalten resp. wiederzuerlangen. Tagesstätten müssen mindestens sechs Plätze anbieten. In der kantonalen Gesetzgebung von Schaffhausen sind die Fragen der Bewilligung, der Aufsicht und der Finanzierung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen von Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten in den § 23 ff. der Sozialhilfeverordnung (SHR 850.111) geregelt.

⁸ Die gesetzlichen Definitionen sind im Glossar aufgeführt.

Werkstätten oder andere betreute Arbeitsformen: Einrichtungen, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen Menschen mit Behinderung beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können. Werkstätten sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die analog betriebswirtschaftlich geführten Betrieben in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind, wenn auch teilweise in sehr bescheidenem Umfang. Pro Werkstätte müssen mindestens sechs Arbeitsplätze vorhanden sein. In der kantonalen Gesetzgebung von Schaffhausen sind die Fragen der Bewilligung, der Aufsicht und der Finanzierung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen von Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten in den § 23 ff. der Sozialhilfeverordnung (SHR 850.111) geregelt.

1.2.3 Zielgruppen der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung

Im Rahmen der Angebotsplanung hat die SODK Ost folgende Kategorien von Behinderungen unterschieden:

1. Psychische Behinderung
2. Geistige Behinderung
3. Körperliche Behinderung
4. Sinnesbehinderung
5. Hirnverletzung
6. Autismus

Während die Invalidenversicherung (abgekürzt IV) in ihrer Kategorisierung von der Frage ausgeht, welche Behinderungsursache eine Versicherungsleistung begründet⁹, richten sich die Kategorien der SODK Ost danach aus, welche Art von Betreuung eine Behinderung zur Folge hat. Damit können die bestehenden unterschiedlichen Zielgruppen der Einrichtungen im Hinblick auf die Angebotsplanung pragmatisch und bedarfsnah erfasst werden.

1.2.4 Begriffe in Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem

Bezüglich der Finanzierungssysteme für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung existieren unterschiedliche Begriffsverständnisse, die zu Verwirrungen führen können. Deshalb werden nachfolgend die wichtigsten Begriffe definiert:

Objektorientierung: Bei einem objektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen der effektive Aufwand einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung (Objekt) berücksichtigt. Dieser Aufwand wird von einer Instanz geprüft und entweder vollständig (Defizitdeckung) oder unter Berücksichtigung von gewissen leistungsorientierten Kriterien wie Qualität, Auslastung usw. pauschal¹⁰ abgegolten. Ausgangspunkt der Finanzierung ist der Aufwand bzw. der Bedarf der zu finanzierenden Einrichtung.

⁹ Invaliditätsgründe gemäss IV-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen: 1. Geburtsgebrechen; 2. Krankheiten: Psychische Erkrankungen; 3. Krankheiten: Nervensystem; 4. Krankheiten: Andere; 5. Unfall.

¹⁰ Eine Pauschale ist eine vorab festgelegte Geldsumme zur Bezahlung einer Leistung in einem Gesamtbetrag anstelle von mehreren Einzelbeträgen.

Subjektorientierung: Bei einem subjektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen der Bedarf des einzelnen Menschen (Subjekt) als Ausgangspunkt gewählt und nicht derjenige der Einrichtung wie bei der Objektorientierung. Dabei werden vor allem zwei leistungsbezogene Modelle unterschieden; das eine orientiert sich an Fallgruppen (Fallpauschale je Diagnose), das andere an Bedarfsgruppen (Leistungs- oder Pflegepauschale nach Höhe des Betreuung- oder Pflegeaufwands).

Objektfinanzierung: Die Objektfinanzierung sagt aus, dass der Leistungsfinanzierer (z.B. Kanton) den Leistungserbringer (Objekt) direkt finanziert. 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.

Subjektfinanzierung: Die Subjektfinanzierung bedeutet, dass der Leistungsfinanzierer den Leistungsbezüger (Subjekt) direkt finanziert. Im Behindertenbereich zählen die IV-Rente und die heutige Hilflosenentschädigung (HE) zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung, die subsidiär noch mit Ergänzungsleistungen (EL) und kantonalen Zuschüssen ergänzt wird. Gewisse Autoren¹¹ sprechen von unechter Subjektfinanzierung, wenn sie eigentlich eine „subjektorientierte Objektfinanzierung“ meinen. Bei der echten Subjektfinanzierung wird in der bisherigen Diskussion zwischen EL-Modellen (analog Altersbereich) und Assistenzmodellen (jedes Subjekt wird nach seinem Bedarf und seinen finanziellen Möglichkeiten finanziert, unabhängig vom Ort des Leistungsbezugs) unterschieden.

¹¹ Subjekt- und Objektfinanzierung von Institutionen im Behindertenbereich, Kurt Jaggi, 18.6.2007.

2. Situation im Kanton Schaffhausen

Wenn sich auch die Gruppe der Leistungsbeziehenden der Invalidenversicherung nicht vollständig mit derjenigen der Nutzerinnen und Nutzer der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung deckt, sind die Ergebnisse der IV-Statistik eine wichtige Grundlage für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung der Region SODK Ost und des Kantons Schaffhausen. Sie werden überdies auf längere Sicht zeigen, wie und in welchem Umfang sich die Revisionen des Invalidenversicherungsgesetzes (SR 831.20; abgekürzt IVG)¹² auf den Bedarf und das Angebot im Kanton auswirken.

Die folgenden Angaben wurden der IV-Statistik 2008 des Bundesamtes für Sozialversicherungen entnommen¹³. Laut dieser lebten im Januar 2008 im Kanton Schaffhausen insgesamt 2806 IV-Rentner/innen, davon 1500 Männer und 1306 Frauen (Quelle IV-Statistik 2008, Tabellenteil T5 7.1.), ohne Berücksichtigung der Zusatzrenten der IV. Davon nehmen gemäss Angebotsinventar der SODK Ost per Stichtag vom 31. Mai 2008 im Kanton Schaffhausen 166 Personen Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung und 417 Personen Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit eine Leistung des stationären Einrichtungsangebotes in Anspruch¹⁴. Die restlichen Personen führen ihren Alltag mit ambulanter Unterstützung oder ohne institutionelle Hilfe (selbstständig oder mit Unterstützung ihrer Familie bzw. ihres sozialen Umfeldes). 93 Personen (Stichtag 30. Juli 2009) nehmen stationäre Leistungen eines anderen Kantons in Anspruch, welche durch den Kanton Schaffhausen gemäss den Grundsätzen der Interkantonalen Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen (abgekürzt IVSE; vgl. Abschnitt 3.7.) abgegolten wird.

In der Region SODK Ost bewegt sich der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Leistung an der versicherten Bevölkerung¹⁵ zwischen 4.56% und 6.10%. Die Anteile liegen somit in der Nähe des nationalen Mittelwerts von 5.27%.

¹² Aus heutiger Sicht insbesondere die 4. und 5., allenfalls auch die sich anbahnende 6. Revision.

¹³ IV-Statistik 2008, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2008.

¹⁴ Personen, die gleichzeitig Leistungen im Bereich Wohnen und im Bereich Arbeit beziehen, werden doppelt gezählt.

¹⁵ Personen zwischen dem 18. Altersjahr und dem Rentenalter

Tab. 1. Anteil (in %) der Anzahl Bezügerinnen/Bezüger an der versicherten Bevölkerung¹⁶

Kanton	Januar 1999			Januar 2008		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
AI	4.83	2.66	3.82	5.32	3.71	4.56
AR	4.20	3.37	3.80	5.72	5.49	5.61
GL	4.64	3.95	4.31	5.58	5.23	5.41
GR	4.58	3.02	3.83	5.37	4.20	4.80
SH	4.85	3.52	4.20	6.46	5.74	6.10
SG	5.00	3.81	4.43	6.33	5.56	5.95
TG	3.64	2.76	3.22	5.38	4.86	5.12
CH	4.82	3.63	4.24	5.64	4.89	5.27

Gesamtschweizerisch ist seit 2002 ein konstanter Rückgang der Neuberentungsquote festzustellen. Im Vergleich zum Höchststand im Jahre 2002 (0.68% bei den Männern und 0.54% bei den Frauen) reduziert sich die Quote im Jahre 2007 bei den Männern um 40% auf 0.41%, und bei den Frauen um 41% auf 0.31%¹⁷. In seinem Bericht gibt das BSV keine abschliessende Erklärung für diese Entwicklung, verweist aber auf die restriktivere Praxis der IV-Stellen und auf die Erhöhung der Austritte infolge der demographischen Entwicklung. Im Hinblick auf die Angebotsplanung muss die Entwicklung der Neuberentungsquote weiterhin genau beobachtet werden. Im Kanton Schaffhausen lag sie von 1999 bis 2002 leicht unter, ab dem Jahr 2003 leicht über dem nationalen Durchschnitt.

Generell weisen junge Menschen unter 20 Jahren einen hohen Anteil an IV-Leistungsbezügerinnen und -bezüger an der versicherten Bevölkerung aus. Sie beanspruchen medizinische, schulische und weitere spezifische Eingliederungsmassnahmen insbesondere infolge Geburtsgebrechen¹⁸. Danach nimmt der Anteil Leistungsbezügerinnen und -bezüger im mittleren Alter ab, um zwischen 40 und 60 Jahren erneut anzusteigen.

Deutlich über zwei Drittel der Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente weisen einen Invaliditätsgrad von 70% bis 100% aus¹⁹. Die Schaffhauser Institutionen bieten denn auch Angebote für IV-Bezügerinnen und -Bezüger im Pensionsalter.

Bezüglich der Verteilung der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger nach Invaliditätsgründen ist laut BSV „...zwischen Januar 1999 und Januar 2008 ein starkes Ansteigen der Berentungen aus psychischen Gründen festzustellen: Das durchschnittliche jährliche Wachstum der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger wegen psychischen Krankheiten betrug über 6%. Als Folge davon ist die Zahl der Versicherten, die aufgrund psychischer Erkrankung eine Rente beanspruchen, zwischen 1999 und 2008 von 30% auf 39% der Bezügerinnen und Bezüger angestiegen. Bei den Geburtsgebrechen hingegen beträgt

¹⁶ Quelle: IV-Statistik 2008, Tabellenteil, Tabellen T6.3.4 – T6.3.6., S. 51-53.

¹⁷ IV-Statistik 2008, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2008, S. 25

¹⁸ IV-Statistik 2008, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2008, S. 22

¹⁹ IV-Statistik 2008, Tabellenteil, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, 2008, T6.7, S. 82

das Wachstum weniger als 1%²⁰. Diese Tendenz muss im Hinblick auf die Angebotsplanung aufmerksam verfolgt werden, da gemäss Angebotsinventar der Region SODK Ost Menschen mit einer psychischen Behinderung stationäre Einrichtungen besonders häufig nutzen²¹. So hat sich im Kanton Schaffhausen in den letzten Jahren das Angebot in diesem Bereich weiter entwickelt.

Kantonale Zusatzleistungen: Gemäss der Verordnung Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (SHR 831.301) § 1, Absatz 3 können an IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, die sich in einem Invalidenwohnheim oder einem Pflegeheim aufhalten und die wegen der Begrenzung der Heimtaxen Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen müssten, im Einzelfall und auf begründetes Gesuch hin zusätzliche Ergänzungsleistungen vergütet werden. Diese Klausel wird in der Praxis in Einzelfällen angewendet.

2.1. Ambulantes Einrichtungsangebot des Kantons Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen besteht auch ein Angebot an ambulanten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung wie Sozialberatung für Menschen mit Behinderung, begleitetes Wohnen im Sinne von Artikel 74, IVG, Bauberatung, finanzielle Unterstützung von Menschen mit Behinderung, Bildungs- und Freizeitangebote, Selbsthilfe, Entlastungsdienst für Angehörige und Behindertentransport (Rollstuhltaxi).

Die ambulanten Dienstleistungen sind darauf ausgerichtet, Menschen mit Behinderung Informationen zu vermitteln, deren Interessen wahrzunehmen und sie in spezifischen Fragen der gesellschaftlichen Eingliederung zu beraten und zu unterstützen. Sie übernehmen damit eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten eines Menschen sowie den gesellschaftlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen, in denen sich diese Person befindet.

Der Bund beteiligt sich, gestützt auf den Art. 74 IVG, mit einem jährlichen Beitrag an den Kosten für national tätige Organisationen in der Behindertenhilfe; die weitere Finanzierung erfolgt über öffentliche Gelder von Gemeinden und Kanton, private Geldgeber und Spenden. Entsprechende neue Projekte werden im Kanton Schaffhausen laufend geprüft – so z.B. ein Projekt Wohnschule, in welchem zusätzlich zu den Bundesgeldern kantonale Gelder gesprochen werden könnten.

Längerfristig könnte eine Gesamtbetrachtung und -steuerung der ambulanten, teilstationären und stationären Angebote dazu beitragen, Angebote im Bereich des individuellen (begleiteten) Wohnens in der eigenen Wohnung oder in kleinen Wohngemeinschaften gezielter zu fördern. Diese Zielsetzung entspricht der Forderung der Behindertenorganisationen nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderung und kann je nach Ausgestaltung gleichzeitig auch der Förderung von kostengünstigeren Angeboten dienen (vgl. Abschnitt 2.4. und 3.1.). Das in der Regi-

²⁰ IV-Statistik 2008, BSV, Bern, 2008, S. 18

²¹ S. dazu der vom BSV im Rahmen des Forschungsprogramms IV in Auftrag gegebene Forschungsbericht: Bär Niklas, Frick Ulrich (2007): Differenzierung der Invalidisierungen aus psychischen Gründen (Machbarkeitsstudie).

on SODK Ost einzuführende Modell der subjektorientierten Pauschalen wäre, falls es sich bewährt, grundsätzlich bis zur reinen Subjektfinanzierung erweiterbar und könnte somit auch im ambulanten Bereich Anwendung finden (vgl. Abschnitt 3.4.).

2.2. Stationäres und teilstationäres Einrichtungsangebot der Region SODK Ost und des Kantons Schaffhausen

Das stationäre Angebot des Kantons Schaffhausen wurde im Jahre 2008 in einem Angebotsinventar der sieben Ostschweizer Kantone erfasst. Das Inventar gibt einen Überblick über Organisation, Angebotsstruktur und regionale Verteilung der Angebote nach Leistungen und Leistungsgruppen. Es beinhaltet Angaben insbesondere zu Platzangebot, Platzbelegung nach Behinderungsart oder Merkmalen der Nutzerinnen und Nutzer. Mit dieser umfassenden Bestandaufnahme verfügt die Region SODK Ost und der Kanton Schaffhausen über eine wichtige Grundlage für die Angebotsplanung. Die ausführlichen Dokumente der Angebotsplanung sind auf der Homepage des Kantonalen Sozialamtes Schaffhausen aufgeschaltet (www.sh.ch -> Verwaltung-> Departement des Innern -> Sozialamt).

Gemäss Inventar erbrachten in der Region SODK Ost insgesamt 130 Einrichtungen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung (Stichtag 31. Mai 2008). Davon entfallen auf den Kanton Schaffhausen die Einrichtungen von sechs Trägerschaften. Die Dienstleistungen können in drei Angebotsbereiche aufgeteilt werden:

1. Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung
Region SODK Ost: 5773 Plätze, Belegungsgrad von 92%.
Kanton Schaffhausen: 214 Plätze, Belegungsgrad von 97%
2. Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit
Region SODK Ost: 3698 Plätze, Belegungsgrad von 95%.
Kanton Schaffhausen: 437 Plätze, Belegungsgrad von 99%
3. Berufliche Erst- und Wiedereingliederung
Region SODK Ost: 1161 Plätze (743 Ersteingliederung und 681 Wiedereingliederung), Belegungsgrad von 93% (Ersteingliederung 92% und Wiedereingliederung 95%).
Kanton Schaffhausen: 77 Plätze, Belegungsgrad von 100%

Die drei Angebotsbereiche der Region SODK Ost bieten insgesamt 10'632 Plätze für 10'768 Nutzerinnen und Nutzer an. Sie werden in erster Linie von Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung genutzt. Im Kanton Schaffhausen nutzen 435 Menschen mit einer vorwiegend geistigen Behinderung, 288 Menschen mit einer psychischen Behinderung, 60 Menschen mit einer körperlichen Behinderung und eine Person mit einer Sinnesbehinderung die gesamten Einrichtungen.

In der Region SODK Ost sind etwa die Hälfte der Einrichtungen von mittlerer Grösse (Platzangebot von 26 - 100 Plätze). Die Einrichtungen sind mehrheitlich als private Ver-

eine oder Stiftungen organisiert. Im Kanton Schaffhausen trifft dies für alle Einrichtungen zu.

Mit der Übernahme der Verantwortung für Bewilligung, Anerkennung, Aufsicht und Finanzierung der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung seit dem 1. Januar 2008 stellt der Kanton Schaffhausen im Budget und in der Finanzplanung die finanziellen Mittel für diese Einrichtungen ein. Für das Jahr 2010 ist der anrechenbare Nettoaufwand im Kanton Schaffhausen inklusive ausserkantonale Bewohner/innen mit rund 24 Mio. Franken budgetiert.

Die Grundlagen der Finanzierung für die Zeit nach der Genehmigung des kantonalen „Konzepts zur Förderung der Eingliederung invalider Personen“ durch den Bundesrat werden im Abschnitt 3.4. erläutert.

2.3. Besondere Fragestellungen zu einzelnen Angebotsbereichen

Die Neuordnung der Zuständigkeiten für die Angebote für Menschen mit Behinderung im Rahmen der NFA bedingt eine Überprüfung der Verantwortlichkeiten und Schnittstellen insbesondere in den folgenden Bereichen:

Zuständigkeitsabgrenzungen und Übergänge zwischen Angeboten für minderjährige und für erwachsene Menschen mit Behinderung: Jugendliche mit Behinderung (gemäss ATSG), welche aus der Schule entlassen werden, infolge ihrer zu erwartenden geringen Leistungsfähigkeit jedoch keine Massnahme zur erstmaligen beruflichen Eingliederung erhalten und das minimale Rentenalter noch nicht erreicht haben, haben Anspruch auf eine angemessene Tagesstruktur und allfällig einen Wohnplatz.

Für die Anordnung und Finanzierung der Sonderschulung ist das Erziehungsdepartement zuständig. Diese kann längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr dauern (Art. 52a des Schulgesetzes vom 27. April 1981 [SHR 410.100]). In der Regel werden Jugendliche bis zum 18. Altersjahr gefördert und unterstützt, wenn keine erstmalige berufliche Eingliederungsmassnahme möglich ist. Ist dies in Einzelfällen nicht möglich und ein vorzeitiger Eintritt in eine Institution für erwachsenen Menschen mit einer Behinderung angezeigt, entscheidet das Sozialamt in Absprache mit dem Erziehungsdepartement über die Finanzierungsregelung im Übergang von der Sonderschule und dem Eintritt in ein Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung.

Infolge Umsetzung NFA genehmigte der Regierungsrat am 3. Juni 2007 für den Bereich Sonderschulung die Richtlinien des Erziehungsrates für den Sonderpädagogischen Bereich. Sie entsprechen auch den Vorgaben aus dem Sonderpädagogik-Konkordat (Inkraftsetzung frühestens per 1.1.2011). Für die Finanzierung von Massnahmen gilt der Grundsatz: Das Erziehungsdepartement finanziert nur Massnahmen im Rahmen der Sonderschulung.

Zuständigkeitsabgrenzungen und Übergänge zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten: Die unterschiedlichen kantonalen Angebote werden im

Kanton Schaffhausen flexibel und situationsbezogen koordiniert. Ziel ist es, eine für die Betroffenen und deren Umfeld optimale Lösung im Bereich Wohnen und Arbeit zu erreichen. Wahlfreiheit und Durchlässigkeit sind erreichbar, wenn die Angebote vernetzt sind und fließende Übergänge konzeptionell und finanziell unterstützt werden. Bereits in ihrem ersten gemeinsamen Rahmenkonzept haben die Kantone der SODK Ost das Ziel einer grösstmöglichen Durchlässigkeit und Koordination zwischen ambulanten und stationären Angeboten sowie den grundsätzlichen Vorrang der ambulanten vor der stationären Betreuung verankert (vgl. Abschnitt 3.1., Leitsätze 4 und 5). Da die ambulanten Angebote teils vom Bund, teils von den Kantonen oder von den Gemeinden getragen werden, ergibt sich bei der Abstimmung mit dem stationären Bereich eine Schnittstelle, die gemeinsam mit den betroffenen Angeboten und Trägern bereinigt werden muss. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Angebotsplanung der SODK Ost wird zu entscheiden sein, ob und wie diese Schnittstelle bearbeitet wird. Im Kanton Schaffhausen nimmt diese Aufgabe die Fachstelle Behindertenfragen des kantonalen Sozialamtes wahr.

Ausgestaltung des Übergangs von der IV-Rente zur AHV-Rente: Aufgrund der steigenden Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung sind die Kantone und die Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung zunehmend mit Fragestellungen betreffend Alter und Behinderung konfrontiert, die bis heute nicht abschliessend behandelt werden konnten. Diskussionsbedarf besteht beispielsweise bezüglich der Ablösung aus der bezahlten Arbeit ab dem AHV-Rentenalter, des Angebots von Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung ab 65 Jahren oder der Beitragsleistungen der Krankenversicherung bei pflegebedürftigen Menschen mit Behinderung, die in einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung wohnen. Auch diese Fragestellungen werden bei der Entwicklung der Angebotsplanung zu berücksichtigen sein (vgl. Abschnitt 3.8.2). Wegleitend ist der Grundsatz, dass Menschen mit Behinderung wie Menschen ohne Behinderung einen Anspruch darauf haben sollen, so lange wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld zu leben. Im Kanton Schaffhausen können zurzeit die Menschen mit Behinderung auch nach der Erreichung des AHV-Rentenalters in der angestammten Institution verbleiben, sofern das auch von der Institution her weiterhin möglich ist. Dazu entwickeln die Einrichtungen passende Angebote.

3. Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG

3.1. Grundsätze der kantonalen Behindertenpolitik

Das vorliegende Konzept richtet sich nach den Vorgaben des IFEG und konzentriert sich deshalb auf den Bereich der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung. Es ist aber Teil einer Gesamtpolitik, deren Grundsätze der Kanton Schaffhausen derzeit in einem Leitbild Leben mit Behinderung erarbeitet. Der Kanton stützt sich dabei auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die insbesondere in Art. 8 BV und im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (SR 151.3 abgekürzt BehiG) vorgegeben sind.

Die kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren der SODK Ost haben im Jahr 2006 die folgenden gemeinsamen Leitsätze für eine bedarfs- und wirkungsorientierte Steuerung und Finanzierung von Betreuungsangeboten für Menschen mit Behinderung entwickelt:

Leitsätze für die Steuerung der Angebote und Leistungen der SODK Ost (genehmigt am 22. Juni 2006 im Rahmenkonzept gemäss Art. 10 IFEG der SODK Ost, aktualisiert am 16. Mai 2008:

Leitsatz 1: Menschen mit Behinderung haben die gleichen Rechte und Pflichten wie andere Mitglieder der Gesellschaft.

Leitsatz 2: Die Fähigkeiten, Möglichkeiten und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung gelten als Ausgangspunkt für die Gestaltung und die Entwicklung der einzelnen Angebote, insbesondere bezüglich Wohnen, Bildung, Arbeit, Beschäftigung, Freizeit und Mobilität.

Leitsatz 3: Menschen mit Behinderung wird ein angemessenes Betreuungsangebot zur Verfügung gestellt.

Leitsatz 4: Die erforderliche Betreuung erfolgt wenn möglich durch ambulante Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen eine angemessene Betreuung nicht mehr erfolgen kann. Ambulante und stationäre Angebote ergänzen sich und gewähren grösstmögliche Durchlässigkeit.

Leitsatz 5: Institutionen, Organisationen, Verwaltungsstellen, Menschen mit Behinderung und ihre Bezugspersonen arbeiten zusammen.

Leitsatz 6: Qualität und Wirtschaftlichkeit werden als massgebende Kriterien bei der Gestaltung der Angebote berücksichtigt.

Diese Leitsätze sollen dem Kanton, aber auch den einzelnen Einrichtungen als Orientierungs- und Richtgrösse für die Entwicklung und Gestaltung der Angebote dienen.

3.2. Quantitative und qualitative Bedarfsplanung sowie Verfahren für periodische Bedarfsanalysen (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und b IFEG)

3.2.1 Bedarfsanalyse

Die Bedarfsanalyse gibt den Kantonen Aufschluss über den quantitativen und qualitativen Bedarf an stationären Angeboten im Wohn- und Arbeitsbereich für Menschen mit Behinderung für einen definierten Zeitraum. Aufgrund der hohen Nutzungsverflechtung wird sie für die ganze Ostschweiz erstellt und unter den Kantonen abgestimmt (Durchlässigkeit der Angebote über die Kantonsgrenzen hinaus). Eine grosse Bedeutung kommt zudem der Koordination mit dem Kanton Zürich, aber auch der Abstimmung mit den Entwicklungen in der gesamten Schweiz zu. Die Bedarfsanalyse dient als Instrument zur bedarfsorientierten Steuerung und Finanzierung der erforderlichen Betreuungsangebote und als Grundlage zur Koordination der Angebote zwischen den Kantonen (Angebotsplanung). Zudem bildet sie die Basis für die Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen und ist daher auf das Finanzierungsmodell abgestimmt.

Die Bedarfsanalyse besteht aus folgenden Elementen:

- 1. Befragung der zentralen Anspruchsgruppen:** standardisierte Befragungen der leistungserbringenden Einrichtungen, der zuweisenden Stellen / Einrichtungen und Expertenhearings mit den Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenorganisationen (Erhebungsrhythmus: alle 2 Jahre).
- 2. Internetbasierte Platzübersicht und Warteliste:** Instrument der kurzfristigen Planung, aber auch Beobachtungsinstrument der mittel- und langfristigen Nachfrage- und Angebotsentwicklung (Erhebungsrhythmus: laufende Nachführung).
- 3. Angebotsmonitoring:** periodische Weiterführung des Angebotsinventars zur Beobachtung der Angebots- und Nutzungsentwicklung sowie der Strukturmerkmale der Einrichtungen als Grundlage der Angebotsentwicklung (Erhebungsrhythmus: alle 4 Jahre).
- 4. Bedarfsvorausschätzung über einen Zeitraum von 4 Jahren:** Identifizierung und Erhebung von zentralen Indikatoren, die Hinweise auf die Bedarfsentwicklung mehrerer Jahre im Voraus geben können. Die Realisierung eines solchen Modells scheint zurzeit vor allem im Bereich der geistigen Behinderungen plausibel zu sein; im Bereich der psychischen Behinderung müssen noch entsprechende Erfahrungen gesammelt werden (Erhebungsrhythmus: alle 4 Jahre).

3.2.2 Angebotsplanung

Gestützt auf die Auswertung und Interpretation der Bedarfsanalyse liefert die Angebotsplanung die Grundlagen für den Entscheid darüber, welche Einrichtungen wie viele Platzzahlen im festgelegten Planungszeitraum zur Verfügung stellen und welche Bauvorhaben umgesetzt werden. Zudem kann sie die Umsetzung strategischer Ziele in Form von sogenannten „Entwicklungsprojekten“ beinhalten.

Wie schon die Bedarfsanalyse wird auch die kantonale Angebotsplanung in allen Kantonen der Ostschweiz koordiniert durchgeführt; nach einem vergleichbaren Konzept und zu festgelegten Zeitpunkten. Die kantonalen Planungen werden zwischen den Kantonen abgestimmt und in einem Planungsbericht „Angebotsplanung Ostschweiz“ (mittel- und langfristige Planung) zusammengeführt. Die Planung erfolgt in drei Perioden:

- 1. Kurzfristige Planung:** Sie umfasst die laufenden Planungs- und Abstimmungsfragen, die im Planungsalltag der Kantone anfallen (beispielsweise die Feststellung einer Überbelegung in einem Angebotsbereich und die Einigung auf entsprechende Massnahmen). Aufgrund der Platzübersicht und Warteliste erstellen die Kantone mindestens einmal im Jahr ein Kurzreporting nach einem vorgegebenen Informationsraster, das an einer ordentlichen Ostschweizer Fachstellenkonferenz für Behindertenfragen vorgelegt wird. Findet die Fachstellenkonferenz für ein bestimmtes Problem keine einvernehmliche Lösung, wird dieses an die Konferenz der Amtsleitenden weiter verwiesen.
- 2. Mittelfristige Planung:** Sie beinhaltet die systematische, auf Platzzahlen basierte Planung auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen (inkl. deren grössere Bauvorhaben) und die Bearbeitung von strategischen Entwicklungsprojekten. Sie stützt sich auf die Reportingberichte, welche die Kantone alle zwei Jahre aufgrund der Erhebungen bei den zentralen Anspruchsgruppen (vgl. Abschnitt 3.1.1) und der systematischen Auswertung der Platzübersicht und Wartelisten zuhanden der Ostschweizer Fachstellenkonferenz für Behindertenfragen erarbeiten. Über die mittelfristige Planung entscheiden die Amtsleitenden und die Regierungskonferenz der SODK Ost. Die mittelfristige Planung wird alle zwei Jahre aktualisiert.
- 3. Langfristige Planung:** Ziel der langfristigen Planung ist die Prognose längerfristiger Entwicklungen und Trends. Die Planung beinhaltet die Beobachtung von Angebotsentwicklungen mit einem Angebotsmonitoring, dessen Konzept auf dem Angebotsinventar 2008 basiert. Sie stützt sich zudem auf langfristige Bedarfsvorausschätzungen und bei Bedarf auf Expertenhearings zu spezifischen qualitativen Fragen. Über die langfristige Planung entscheiden die Amtsleitenden und die Regierungskonferenz der SODK Ost. Sie wird alle vier Jahre erneuert.

3.3. Art der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen (Art. 10 Abs. 2 Bst. c IFEG)

Die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen, die vorwiegend von privaten Trägerschaften geführt werden, ist von zentraler Bedeutung für die Umsetzung und Entwicklung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung.

Der Kanton Schaffhausen anerkennt, schätzt und unterstützt die Leistungen, die von allen Beteiligten zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung erbracht werden. Der Regierungsrat ernennt eine Kommission Behinderung unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Einrichtungen und ihrer Organisationen, der Behindertenorganisationen und anderer Interessensgruppen. Ihre Mitglieder werden für Fragen im Bereich der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung angehört und in Arbeitsgruppen einbezogen.

In der konkreten Zusammenarbeit mit den Einrichtungen werden grundsätzlich drei Verfahrensarten unterschieden, die nachfolgend eingehender beschrieben werden:

- a. die Bewilligung und Aufsicht;
- b. die Anerkennung und Kontrolle;
- c. die Leistungsvereinbarung und Überprüfung.

3.3.1 Staatliche Bewilligung und Aufsicht

Die staatliche Bewilligung und Aufsicht der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ist der Anerkennung von Einrichtungen gemäss Art. 4 IFEG vorgelagert. Staatliche Bewilligung und Aufsicht ist dort notwendig, wo Menschen mit Behinderung auf institutionelle Betreuung angewiesen sind und dadurch in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen. Sie soll das Wohl und den Schutz von Menschen mit Behinderung gewährleisten, die auf dauerhafte oder vorübergehende Unterstützung angewiesen sind.

Betriebsbewilligung

Die Bewilligung ist Voraussetzung für den Betrieb einer Einrichtung: wer eine private Einrichtung für Menschen mit Behinderung betreibt, in der dauernd wenigstens vier erwachsene Menschen mit Behinderung betreut und/oder beschäftigt werden können, bedarf einer Bewilligung gemäss Art. 30 des kantonalen Sozialhilfegesetz. Im Betriebsbewilligungsverfahren sind die betreuerischen, strukturellen, betrieblichen, personellen, fachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu prüfen, welche die jeweiligen Zielgruppen in den Einrichtungen vorfinden. Die Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass das Wohl und der Schutz der Menschen mit Behinderung gewährleistet werden können.

Die Erteilung, Verweigerung und der Entzug der Betriebsbewilligung werden durch das Departement des Innern verfügt.

Staatliche Aufsicht

Um der Komplexität der Einrichtungen und den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen, wird die staatliche Aufsicht als kontinuierlicher und der Situation angepasster Prozess ausgestaltet. Mit verschiedenen Instrumenten wird geprüft, ob die konzeptionellen Darlegungen umgesetzt und die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Bewilligung erfüllt werden. Diese Überprüfung geschieht insbesondere mittels Selbst- und Fremdevaluation der Einrichtungen, im direkten Gespräch und auf Grund von Besuchen.

Die staatliche Aufsicht im Kanton Schaffhausen obliegt der Fachstelle Behinderung des kantonalen Sozialamtes.

3.3.2 Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen

Der Kanton Schaffhausen gewährleistet, dass Menschen mit Behinderung, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Einrichtungen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht (vgl. Abschnitt 1.1). Dazu anerkennt der Kanton die nötige Anzahl von Einrichtungen.

In der Regel ist für die Anerkennung der Standortkanton zuständig; für interkantonal tätige Trägerschaften können auf deren Antrag hin und in Absprache mit den betroffenen Kantonen aber auch andere Zuständigkeiten vereinbart werden. Damit kann die Zuständigkeit für eine interkantonal tätige Trägerschaft auf einen Kanton übertragen werden.

Der Kanton gewährt die Anerkennung Einrichtungen, welche über die kantonale Betriebsbewilligung verfügen und die durch das IFEG, die IVSE und die kantonalen Bestimmungen festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Das Einhalten der Anerkennungsvoraussetzungen wird regelmässig durch die Fachstelle Behinderung des kantonalen Sozialamtes überprüft.

Mit der Anerkennung erhält die Einrichtung grundsätzlich die Berechtigung zur Gesuchstellung für kantonale Finanzierungsbeiträge. Die Gewährung, die Verweigerung und der Entzug der Anerkennung werden durch das Departement des Innern verfügt.

Anerkennungsvoraussetzungen

Die Kantone der SODK Ost anerkennen Einrichtungen, welche die kantonalen Voraussetzungen und die Voraussetzungen nach IFEG und IVSE erfüllen. Nebst Kriterien zu Qualität und Wirtschaftlichkeit enthält Art. 5 IFEG die Anforderung, dass die Einrichtung in der Angebotsplanung des Kantons aufgeführt ist²². Die Aufnahme von Menschen mit Behinderung darf nur im Rahmen der in Angebotsplanung und Leistungsvereinbarung (vgl. Abschnitt 3.3.3) festgelegten Kapazität erfolgen. Zur Konkretisierung dieser Voraussetzungen entwickeln die Kantone der SODK Ost einheitliche Mindeststandards.

²²Die Anerkennung nach IVSE hingegen kann auch Einrichtungen gewährt werden, die nicht in die Angebotsplanung aufgenommen wurden.

Anerkannt werden öffentliche und gemeinnützige private Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen sind von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kanton, Gemeinde) getragene Einrichtungen, deren allfällige Betriebsüberschüsse ausschliesslich zugunsten dieser Einrichtungen verwendet werden und deren Zweck in der Betreuung von Menschen mit Behinderung liegt. Gemeinnützige private Einrichtungen sind von gemeinnützigen privaten Trägerschaften (Vereine, Stiftungen usw.) getragene Betriebe, deren Zweck in der Betreuung von Menschen mit Behinderung liegt. Die Kantone der SODK Ost erlassen Detailbestimmungen zur Gemeinnützigkeit, zum Einsatz der finanziellen Mittel und zur Gewaltentrennung.

Qualitätssicherung

Anerkannte Einrichtungen verpflichten sich zu einer angemessenen Qualitätssicherung. Die qualitativen Bedingungen gemäss den oben genannten Anerkennungsvoraussetzungen sind einzuhalten. Ebenso ist ein Qualitätsmanagement (abgekürzt QM) zu führen, das die Einhaltung der qualitativen Bedingungen nachweislich gewährleistet und in das Führungs- und Organisationssystem integriert ist. Das QM ist prozessorientiert und unterstützt eine kontinuierliche Entwicklung. Es sieht eine periodische Beurteilung der erbrachten Dienstleistungen mit angemessenen Instrumenten vor (mindestens einmal jährlich) und beschreibt das Vorgehen bei Abweichungen von den qualitativen Bedingungen oder anderen Qualitätszielen. In die Beurteilung der Dienstleistungen sind insbesondere die Nutzerinnen und Nutzer der Einrichtung einbezogen. Eine geeignete Dokumentation und die Überprüfbarkeit werden vorausgesetzt.

Bei der Erstellung des vorliegenden Konzepts wurden das bisherige Qualitätsmanagementmodell BSV/IV 2000 und das Verfahren der Qualitätssicherung überprüft. Dabei zeigte sich, dass mit dem Qualitätsmanagementmodell BSV/IV 2000 wichtige Aspekte der Strukturqualität und der Prozessqualität (teilweise) erfasst werden, jedoch bezüglich der Ergebnisse und Wirkungen nur wenig ausgesagt werden kann. In der Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementmodells BSV/IV 2000 sollen deshalb die Vorgaben des Bewilligungs- und des Anerkennungsverfahrens systematisiert und mit Anforderungen bezüglich der Ergebnisqualität ergänzt werden.

Bis zur Ablösung des Modells BSV/IV 2000 müssen die anerkannten Einrichtungen mit einem gültigen, von einer bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditierten Zertifizierungsstelle ausgestellten Zertifikat belegen, dass die Kriterien BSV/IV-2000 eingehalten werden.

3.3.3 Leistungsvereinbarungen

Der Kanton schliesst mit den Einrichtungen Leistungsvereinbarungen ab, die den Einrichtungen die Finanzierung und dem Kanton die Gewährung der Leistungen garantieren. Die Vereinbarungen führen auf, welche quantitativen und qualitativen Leistungen erbracht werden müssen und legen die Form, die Höhe der Abgeltung sowie den Überprüfungsmodus fest. Dabei werden die Indikatoren und Richtgrössen bezüglich Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität vorgegeben. Im Kanton Schaffhausen werden die Leistungsverein-

barungen mit den Institutionen, mit den oben genannten im Einzelfall konkretisierten Kriterien, durch den Regierungsrat abgeschlossen.

3.3.4 Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Einrichtungen im Kanton Schaffhausen

Die Einrichtungen im Kanton Schaffhausen pflegen die Zusammenarbeit und Koordination zum einen in regelmässigen Sitzungen; zu diesen werden teilweise auch Vertretungen von Institutionen des Nicht-IV-Bereichs sowie des Kinder- und Jugendbereichs eingeladen. Ausserordentliche Geschäfte behandeln die Institutionen in Arbeitsgruppen.

Eine Drehscheiben-Funktion zwischen Institutionen, Klientinnen, Klienten und Kanton nimmt fallweise eine geeignete Organisation wahr.

3.4. Grundsätze der Finanzierung (Art. 10 Abs. 2 Bst. d IFEG)

Basierend auf dem in Ausarbeitung befindlichen Leitbild Leben mit Behinderung und den Leitsätzen der SODK Ost gewährleistet das neue Finanzierungssystem eine qualitativ gute und quantitativ angemessene Betreuung von Menschen mit Behinderung in stationären Einrichtungen. Für die Entwicklung des Finanzierungssystems haben die Kantone der SODK Ost die folgenden Grundsätze festgelegt:

- Das Finanzierungssystem soll einfach, verständlich und für alle Beteiligten nachvollziehbar sein.
- Das Finanzierungssystem berücksichtigt neu den individuellen Betreuungsbedarf der Menschen mit Behinderung (Subjektorientierung). Dieser Bedarf wird in den Institutionen pro Person ermittelt. Für Betreute mit ähnlichem Betreuungsbedarf werden in Ergänzung zur Einstufung der Hilflosigkeit bedarfs- und aufgabenorientierte Schweregrade definiert (Rating).
- Das System für die Finanzierung von Behinderteneinrichtungen ist weiterhin objektfinanziert und enthält neu Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung.
- Die Finanzierung der Betriebskosten erfolgt einerseits über die direkten Beiträge der Menschen mit Behinderung an die Wohnheime und Tagesstätten (z.B. Taxen) sowie über die in den Werkstätten erwirtschafteten Erträge, andererseits über leistungsorientierte und/oder aufwandorientierte Betriebsbeiträge in Form von Pauschalen.
- Die Gestaltung der Betriebsbeiträge basiert auf kantonalen Richtlinien zur Rechnungslegung, auf der Kostenrechnung gemäss Vorgaben der IVSE sowie auf einem System zur Einstufung des individuellen Betreuungsbedarfs (Rating).
- Für Gewinne und Verluste aus Angebotsbereichen, die kantonale Beiträge erhalten, wird im Organisationskapital der Institutionen eine Schwankungsreserve gebildet. Diese kann nach oben und unten plafoniert werden.
- Zur Finanzierung von grösseren Investitionen können weiterhin kantonale Investitionsbeiträge an Bau-, Einrichtungs- und Ausrüstungskosten vorgesehen wer-

den. Diese wären als direkte Beiträge an bewilligte und anrechenbare Investitionen zu konzipieren und/oder als Teil der anrechenbaren Betriebskosten (in Form von beitragsberechtigten Abschreibungen und aufgewendeten Fremdkapitalzinsen für die selbstfinanzierten Anteile der anrechenbaren Investitionen).

- Qualität und Wirtschaftlichkeit werden von den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und vom Kanton als massgebende Kriterien bei der Gestaltung der stationären und ambulanten Angebote berücksichtigt.
- Marktwirtschaftliche Grundsätze sind bei der Führung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen. Es wird ein angemessenes Betreuungsangebot im Bereich Wohnen, Tagesstruktur und Werkstätten zur Verfügung gestellt. Diese Aufgabe ist behindertengerecht (kundenorientiert), wirksam (ergebnisorientiert) und effizient (kostenorientiert) zu erfüllen.

3.4.1 Definition der zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung

Das Angebotsspektrum der stationären und teilstationären Einrichtungen des Kantons Schaffhausen wurde im zweiten Kapitel beschrieben. Die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erbringen je nach Art der Einrichtung, der Behinderungsart und dem Schweregrad der Behinderung sehr unterschiedliche Leistungen.

Um bei der Abgeltung der zu erbringenden Leistungen den individuellen Betreuungsbedarf der Menschen mit Behinderung (Subjektorientierung) berücksichtigen zu können, wird gemäss den Grundsätzen zur Finanzierung die Betreuungsintensität pro Person ermittelt, und daraus werden bedarfs- und aufgabenorientierte Schweregrade abgeleitet. Die bisherige BSV-Finanzierung verfügte über kein Messinstrument für die Betreuungsintensität in Bezug auf oder unabhängig zur Hilflosenentschädigung (abgekürzt HE).

Der Betreuungsbedarf – und damit der Schweregrad – soll mit einem möglichst einfachen Rating-System eingeschätzt werden. Der Kanton legt in einer weiteren Phase in Abstimmung mit den Kantonen der SODK-Ost das zu verwendende Rating-System fest. Es wird mit den Institutionen evaluiert und umgesetzt.

3.4.2 Beteiligung des Kantons an der Leistungsabgeltung

Der Kanton Schaffhausen führt eine subjektorientierte Objektfinanzierung ein. Die Leistungsabgeltung erfolgt leistungsorientiert, basiert auf den Grundsätzen zur Finanzierung und orientiert sich an den folgenden Eckpunkten:

- Das Finanzierungsmodell nimmt die Kostenrechnung IVSE mit Kostenstellen für Werkstätten, Tagesstätten und Wohnen als Grundlage, da dies gesetzlich vorgeschrieben ist und mittelfristig alle anerkannten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung IVSE-Kostenrechnungen führen werden.
- Der Betreuungsbedarf jeder einzelnen betreuten Person wird für beide Bereiche Wohnen und Arbeit in Ergänzung zur HE-Einstufung eingeschätzt, da die HE-Einstufung nicht für alle Behinderungsarten genügt.
- Das Rating-System unterscheidet eine gewisse Anzahl Schweregrad-Stufen, um dem behinderungsbedingten Mehraufwand gerecht zu werden.

- Die behinderungsbedingten Mehrkosten für die Betreuung werden entsprechend den Schweregrad-Stufen vom Kanton Schaffhausen und durch die HE abgegolten. Zwei Pauschaltypen werden dabei unterschieden: einer für den Wohnbereich und einer für die Tagesbetreuung (Tagesstätten/Werkstätten). Die Pauschalen sind im Wohnbereich jeweils nach Schweregrad abgestuft, im Arbeitsbereich kann auch nach Branche und Deckungsbeitrag objektorientiert abgestuft werden. Je nach kantonaler Ausgangslage werden die Pauschalen zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt berechnet und eingeführt (frühestens per 1.1.2011).
- Die restlichen Kosten im Wohnbereich für Grundbetreuung und Hotellerie werden soweit möglich durch die individuelle Tagestaxe je Bewohnerin oder Bewohner gedeckt.
- Die Kosten der Tagesstätten werden über die individuelle Tagesbetreuungstaxe der Menschen mit Behinderung ohne Arbeitsvertrag finanziert (EL-Beitrag und individueller Beitrag, bzw. Anteil der Hilflosenentschädigung entsprechend der geleisteten Arbeitsstunden).
- Bei den Werkstätten werden die selbst erwirtschafteten Erträge zur Kostendeckung angerechnet.

Die Art der Finanzierung von Investitionen und das Verfahren zur Bewilligung von Anträgen werden durch die Kantone geregelt, ebenso die Kompensation von Miete oder Leasing im Verhältnis zu allfälligen Investitionsbeiträgen.

3.5. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals (Art. 10 Abs. 2 Bst. e IFEG)

3.5.1 Gesetzlicher Rahmen

Die bereichs- und stufengerechte Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals trägt entscheidend dazu bei, dass die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ihre Leistungen auf einem qualitativ angemessenen Niveau erbringen können. Grundsätzlich erfolgt die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals auf allen Bildungsstufen im Rahmen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzesbestimmungen (insbesondere Berufsbildungsgesetz, Fachhochschulgesetz), der bestehenden interkantonalen Vereinbarungen sowie der Empfehlungen der SODK und IVSE.

3.5.2 Qualifikation des Fachpersonals

Die Anforderungen an die Qualifikation des Fachpersonals werden in Zusammenhang mit der Anerkennung der Einrichtung durch den Kanton angebotsspezifisch festgelegt. Die kantonale Sozialhilfeverordnung verlangt in § 24 insbesondere, dass die Leitungsperson der Einrichtung beruflich und fachlich geeignet ist sowie genügend geeignetes Personal vorhanden ist. Im Übrigen gelten die Minimalstandards der IVSE.

In den Leistungsvereinbarungen wird zudem festgehalten, dass die Einrichtungen für jede Funktion ein Anforderungsprofil und einen Stellenbeschrieb auszuweisen haben und über ein Konzept zur Fort-/Weiterbildung und Praxisberatung des Fachpersonals verfügen müssen.

Soweit die damit verbundenen Aus- und Weiterbildungskosten infolge des Rückzugs des Bundes aus den kollektiven Leistungen seit 1. Januar 2008 nicht mehr über die IV abgedeckt werden, werden diese in die Leistungsabgeltung der Einrichtungen integriert.

Die weitere Sicherstellung der angemessenen Qualifikation und laufenden Qualifizierung der Mitarbeitenden liegt in der Verantwortung der Leitung der Einrichtung und muss in Abstimmung mit den spezifischen Bedürfnissen der betreuten Personen erfolgen. Dabei gelten die im Anhang des Berichts der Arbeitsgruppe 2 "Umsetzung NFA" der SODK formulierten Empfehlungen zu den beruflichen Qualifikationen als Orientierungsgrundlage.

Die Fachstelle Behinderung des kantonalen Sozialamtes überprüft die Erfüllung der diesbezüglichen Erfordernisse anhand des eingereichten Stellenplans und der Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung.

3.5.3 Ausbildungsplätze

Die Ausbildung des Fachpersonals bedarf einer genügenden Anzahl von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen in den Einrichtungen. Das Sozialamt und die Einrichtung legen gemeinsam die Anzahl der Ausbildungs- und Praktikumsplätze im Verhältnis zu Grösse und Art der Einrichtung fest.

3.5.4 Bildungsentwicklung

Damit die inhaltliche Entwicklung der Ausbildungen bedarfsgerecht gesteuert wird, werden die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) bei der Steuerung der Bildungsentwicklung zunehmend direkt einbezogen. Auf Stufe Berufsbildung ist dieser Grundsatz explizit im ersten Artikel des Berufsbildungsgesetzes verankert. Dies bedeutet, dass die Bildungsbehörden von Bund und Kantonen eine aktive Mitarbeit der Arbeitswelt erwarten. Der Kanton begrüsst es deshalb, dass sich die Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung als wichtige Arbeitgebende im Sozialbereich aktiv mit der Entwicklung der Aus- und Weiterbildung in ihrer Branche befassen und mit der Formulierung ihres Bedarfs aus fachlicher Sicht zu deren Optimierung und Praxisnähe beitragen. Die entsprechenden Aufgaben der ausbildenden Einrichtungen werden im Rahmen der Stellenbeschreibungen für die Leistungsabgeltung des damit verbundenen Aufwands erfasst.

3.6. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen (Art. 10 Abs. 2 Bst. f IFEG)

Das IFEG verpflichtet die Kantone, ein vor- oder aussergerichtliches Schlichtungsverfahren vorzusehen, um für alle Parteien aufwändige Rechtsverfahren zwischen den Menschen mit Behinderung und der Einrichtung nach Möglichkeit zu vermeiden.

Grundsätzlich stehen einer Person mit Behinderung in einer Einrichtung im Falle einer Klage zwei verschiedene Beschwerdewege zur Verfügung:

- Beschwerde der Person gegenüber der Einrichtung, in der sie sich befindet;
- Beschwerde der Person gegenüber der kantonalen Behörde, die für ihre Platzierung in der Einrichtung zuständig ist.

Beide Beschwerdeverfahren sind im Rahmen der internen Schlichtungswege und der kantonalen Rechtswege wie folgt geregelt:

- Schlichtungsweg: Der Kanton bezeichnet eine geeignete unabhängige Schlichtungsstelle als Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung und Institutionen und regelt die Finanzierung. Es ist Aufgabe der Schlichtungsstelle, auf Anfrage zwischen Konfliktparteien zu vermitteln und sie bei der Lösungsfindung zu unterstützen.
- Ordentliches Rechtsverfahren: Das kantonale Sozialamt hat gestützt auf § 27 der Sozialhilfeverordnung eine Aufsichtsfunktion über die Einrichtungen. Der ordentliche Rechtsweg stützt sich auf Art. 31 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

3.7. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung (Art. 10 Abs. 2 Bst. g IFEG)

3.7.1 Zusammenarbeit in der Angebotsplanung

Die Kantone der SODK Ost und der Kanton Zürich arbeiten seit 1996 an der Entwicklung von gemeinsamen Instrumenten der Bedarfsanalyse und der Angebotsplanung; der diesbezügliche Stand wurde bereits im Abschnitt 3.2. erläutert. Mit der Genehmigung des Musterkonzepts und des Entwicklungsprojekts im Bereich der Angebotsplanung konnten ab August 2009 die Umsetzungsarbeiten aufgenommen werden, damit bis Ende 2010 die Grundlagen vorliegen für die Angebotsplanung 2011 – 2012 (Planungsbericht).

3.7.2 Finanzielle Zusammenarbeit

Finanziell erfolgt die interkantonale Zusammenarbeit nach Massgabe der IVSE Bereich B, welcher der Kanton Schaffhausen mit Kantonsratsbeschluss per 1.1.2008 beigetreten ist.

Die IVSE ist ein unter der Federführung der SODK stehendes interkantonales Konkordat, welches die Situation von Personen regelt, die ausserhalb ihres Kantons besondere institutionelle Betreuung in Anspruch nehmen müssen. Nebst den Richtlinien zu Qualität, Leistungsabgeltung und Kostenrechnung enthält sie auch Empfehlungen zur Unterstellung der Einrichtungen. Die Datenbank IVSE fasst alle der IVSE unterstellten sozialen Einrichtungen zusammen.

Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden vier Bereiche:

Bereich A: stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht 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. Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 22. Altersjahr;

Bereich B: Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung oder Einheiten solcher Einrichtungen gemäss IFEG. Einheiten von Einrichtungen, die diese Leistungen erfüllen, sind gleichgestellt;

Bereich C: Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich;

Bereich D: Einrichtungen der externen Sonderschulung (Sonderschulen, Frühziehungsdienste, pädagogisch-therapeutische Dienste).

Dem Bereich B sind heute alle Kantone beigetreten. Die in der IVSE festgelegten Regelungen für interkantonale Platzierungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung sind demzufolge in allen Kantonen gesetzlich verankert.

Die Regelung bezüglich der (Nicht-)Anrechnung von allenfalls innerkantonal gewährten Investitionsbeiträgen bedarf einer Anpassung oder Neugestaltung. Bis Ende 2010 werden unter den Ostschweizer Kantonen die Investitionen nicht weiter verrechnet. Ab 2011 (bzw. mit der Einführung der neuen Finanzierungsregelungen) könnten Investitionen ab einer bestimmten Höhe beispielsweise zu einem vereinbarten Prozentsatz verrechnet werden.

3.7.3 Fachliche Zusammenarbeit

Auf der regionalen Ebene erfolgt die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der SODK Ost, welche die Grundbausteine des vorliegenden Konzepts und die zu deren Umsetzung und Entwicklung nötigen Instrumente erarbeitet hat. Parallel dazu werden in der Regionalkonferenz Ostschweiz der IVSE Fragen zur Anwendung und Entwicklung der IVSE bearbeitet.

Über die Region der SODK Ost hinaus kommt aufgrund der hohen Nutzungsverflechtung dem Austausch mit dem Kanton Zürich eine besondere Bedeutung zu. Dieser beteiligt sich deshalb an den Projektarbeiten der SODK Ost und ist Mitglied ihrer Fachstellenkonferenz.

Gesamtschweizerisch werden die politischen und fachlichen Fragen in den Gremien der SODK und der IVSE erörtert, im Dialog mit den spezialisierten Verbänden, den anderen betroffenen interkantonalen Konferenzen und den Bundesstellen. Diese Zusammenkünfte erfolgen mehrmals im Jahr.

3.8. Planung für die Umsetzung des Konzepts (Art. 10 Abs. 2 Bst. h IFEG)

3.8.1 Kantonale Umsetzung

Der Vorlage des kantonalen Konzeptes zu Händen des Bundesrates sind eine Vernehmlassung an alle interessierten Kreise sowie die Verabschiedung durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen vorausgegangen.

3.8.2 Regionale Umsetzung im Rahmen der SODK Ost und Entwicklung

Vorgehen und Zuständigkeiten: Nach Genehmigung des Musterkonzepts gemäss Art. 10 IFEG durch die SODK Ost - und parallel zu der Verabschiedung der Konzepte in den

einzelnen Kantonen durch die zuständigen Behörden und den Genehmigungsverfahren der kantonalen Konzepte durch den Bundesrat - werden die Kantone der SODK Ost ihre Fachstellenkonferenz mit der Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungs- und Planungsvorhaben beauftragen. Die Ostschweizer Fachstellenkonferenz setzt sich aus den Fachstellen der mitwirkenden Kantone zusammen und ist der Konferenz der Amtsleitungen sowie der SODK Ost unterstellt. Im Kanton Schaffhausen ist die Fachstelle Behinderung des kantonalen Sozialamtes beteiligt.

Der Auftrag der Fachstellenkonferenz umfasst insbesondere die Weiterentwicklung der Angebotsplanung, des Finanzierungsmodells und des Qualitätsmanagements. Sie ist überdies zuständig für die regelmässige Überprüfung der Stossrichtung und der Inhalte des vorliegenden Konzepts (in der Regel alle sechs Jahre) sowie für die Initiierung und Durchführung der nachfolgend skizzierten Entwicklungsprojekte. Die Projektsteuerung und -abnahme liegt bei der Konferenz der Amtsleitungen bzw. bei der SODK Ost.

Entwicklungsprojekte

Mit der Genehmigung des vorliegenden Konzepts legte die SODK Ost auch die prioritären Bereiche fest, in denen die Hilfe für erwachsene Menschen mit Behinderung weiter entwickelt werden soll. Die daraus abzuleitenden Entwicklungsprojekte werden im Folgenden kurz dargestellt; vorbehalten bleiben Änderungen und Anpassungen, die sich aus übergeordneten Entwicklungen im Fachbereich Behinderung und aus der praktischen Erfahrung ergeben.

Angebotsplanung: Projekt zur Erstellung der ersten Angebotsplanung Ostschweiz 2011 – 2012, die sowohl die kantonsspezifische Planung als auch die Gesamtplanung der Region SODK Ost beinhaltet. Ab August 2009 bis März 2010 werden die inhaltlichen Entwicklungsprojekte definiert (z.B. die Förderung der Durchlässigkeit zwischen ambulanten und stationärem Angebot, die Klärung von Fragestellungen in Zusammenhang mit dem Übergang eines Menschen mit Behinderung von der IV zur AHV, die Bearbeitung von allfälligen problematischen Schnittstellen zum Bereich der Einrichtungen für minderjährige Menschen mit Behinderung oder die Förderung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen). Ausserdem werden die Instrumente zur Bedarfsanalyse und das Konzept für die kantonalen Angebotsplanungen erarbeitet. Von April bis Juli 2010 werden die kantonalen Angebotsplanungen erstellt, die bis Oktober 2010 zu einer regionalen Gesamtplanung zusammengeführt werden. Ziel ist die Verabschiedung der Gesamtplanung SODK Ost durch die Regierungskonferenz bis Dezember 2010 und die Verabschiedung der kantonalen Angebotsplanung durch den Regierungsrat.

Finanzierungsmodell: Projekt zur Erarbeitung eines gemeinsamen Finanzierungsmodells der SODK Ost. Dies kann erst dann erfolgen, wenn die Kantone im Rahmen ihrer kantonalen Konzepte über Finanzierungsgrundsätze, Investitionsbeiträge, Pauschalen und ein Rating-Instrument zur Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs entschieden haben. Zudem muss geklärt werden, ob die SODK Ost ein einheitliches Finanzierungsmodell basierend auf einer gleichartigen Erfassung der Schweregrade anstrebt.

Wenn dies der Fall ist, wäre das Erfassungsinstrument koordiniert weiterzuentwickeln und mit der Bedarfsanalyse bzw. der Angebotsplanung abzustimmen.

Nach diesen Entscheiden bis Ende 2009 kann mit der Erarbeitung des detaillierten Finanzierungsmodells begonnen werden. 2010 sind dann Ratings in den Einrichtungen durchzuführen und mit deren Kostenrechnungen in Verbindung zu bringen, um Pauschalen je Schweregrad für die zukünftigen subjektorientierten Objektbeiträge zu berechnen. Diese Pauschalen werden anfänglich noch sehr unterschiedlich sein; unter anderem auch abhängig von der Kostendeckung durch selbst erwirtschaftete Erträge. Es wird zu entscheiden sein, ob eine Angleichung angestrebt wird und ob diese nur im Wohnbereich oder auch im Arbeitsbereich erfolgen müsste. Sollen die erstmalige Umsetzung der neuen Regelungen auf den 1.1.2011 erfolgen und neue Leistungsvereinbarungen ab Mitte 2010 verfasst werden, ist eine Task-Force einzusetzen, welche die bis dahin vorliegenden Testläufe, Berechnungen und die weiteren Arbeiten der Kantone koordiniert.

Qualitätsmanagement: Projekt zur Entwicklung eines erweiterten Qualitätsmanagementmodells, 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 wären in einem ersten Schritt die Kriterien der Bewilligungs- und Anerkennungsverfahren besser auf einander abzustimmen und in eine kohärente Systematik zu überführen. Dabei sollten unter den Kantonen der SODK Ost einheitliche Mindeststandards definiert werden. Bei der inhaltlichen Weiterentwicklung des Qualitätsmanagementmodells müsste dann 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 wäre. 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 müssten die verschiedenen QM-Prozesse im Sinne einer Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmt werden. Dabei wäre auch die Frage zu prüfen, ob sich die Kantone nicht stärker bei der Zertifizierung und Auditierung beteiligen sollen, um ihre Steuerungsfunktion besser wahrnehmen zu können.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ATSG Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts

BBG Berufsbildungsgesetz

BehiG Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung

BV Bundesverfassung

EL Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassen- und Invalidenversicherung

FHG Fachhochschulgesetz

HE Hilflosenentschädigung

ICF Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (WHO 2001)

IFEG Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen

IV Invalidenversicherung

IVG Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

IVSE Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen

IVV Verordnung über die Invalidenversicherung

KVG Bundesgesetz über die Krankenversicherung

NFA Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

OdA Organisationen der Arbeitswelt (als Begriff im BBG verankert)

SODK Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren

SOMED Statistik der sozialmedizinischen Institutionen

SoNET Suchdatenbank im Sozialwesen

WHO Weltgesundheitsorganisation

SHG Sozialhilfegesetz des Kantons Schaffhausen

SHV Sozialhilfeverordnung des Kantons Schaffhausen

SHR Schaffhauser Rechtsbuch (kantonale Gesetzessammlung)

Glossar

Menschen mit Behinderung/ behinderte Menschen gemäss BehiG:

Gemäss Art. 2 Abs. 1 des BehiG wird unter Mensch mit Behinderung (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.“

Menschen mit Behinderung/ behinderte Menschen gemäss Bundesamt für Statistik (BFS):

Das BFS hat für die Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung eine Definition gewählt, die sich an die „International classification of functioning, disability and health (ICF) der Weltgesundheitsorganisation WHO anlehnt. Demnach gelten als Menschen mit Behinderung „ (...) Personen, welche angeben, ein dauerhaftes Gesundheitsproblem zu haben und bei Tätigkeiten des normalen Alltagslebens (stark oder etwas) eingeschränkt zu sein. Hierbei handelt es sich um eine „subjektive“ Definition, da sie auf der eigenen Einschätzung der betroffenen Personen – und nicht auf einer „objektiven“ Beurteilung dessen, was sie tatsächlich machen können – beruht. (...) Dabei distanziert sie sich bewusst vom Begriff der Invalidität.“²³

Invalide Menschen gemäss ATSG:

Gemäss Art. 4 ATSG gelten als invalide Menschen „(...) volljährige Personen, die vor Erreichen des AHV-Alters invalid im Sinne von Art. 8 des ATSG geworden sind.“ Der Art. 8 ATSG lautet wie folgt:

1. Invalidität ist die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit.
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.
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. (...).

²³ Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2008

Kantonale Gesetzesgrundlagen

- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 21. November 1994 (SHR 850.100)
- Sozialhilfeverordnung vom 27. November 2007 (SHR 850.111)
- Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 4. Juni 2007 (SHR 831.300)
- Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 27. November 2007 (SHR 831.301)
- Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegengesetz) vom 20. September 1971 (SHR 172.200)