



# **Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderung gemäss IEG im Kanton Zürich**

## **Planungsbericht für die Periode 2020–2022**

9. Mai 2019

### **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Ziel .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Vorgehen der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung .....</b>	<b>4</b>
2.1	Planungsbereich .....	4
2.2	Planungsablauf .....	6
2.3	Datengrundlagen der Bedarfsanalyse .....	6
2.4	Vorgehen der Bedarfsanalyse .....	7
<b>3</b>	<b>Das Angebot 2018 im Kanton Zürich .....</b>	<b>12</b>
3.1	Angebotene Plätze im Bereich „Wohnen“ .....	12
3.2	Anzahl Nutzer/-innen im Bereich „Wohnen“ .....	13
3.3	Angebotene Plätze im Bereich „Tagesstruktur“ .....	14
3.4	Anzahl Nutzer/-innen im Bereich „Tagesstruktur“ .....	14
<b>4</b>	<b>Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf .....</b>	<b>16</b>
4.1	Ausgangslage, Fragestellungen und Datenbasis .....	16
4.2	Ermittlung von Indikatoren anhand von Einrichtungsdossiers .....	16
4.3	Ermittlung von Indikatoren im Rahmen eines Fach-Workshops .....	17
4.4	Erkenntnisse aus anderen Kantonen .....	18
4.5	Befragung in den regionalen Institutionenverbunden .....	19
4.6	Erkenntnisse .....	20
4.7	Empfehlungen .....	21
<b>5</b>	<b>Bedarfsrelevante Einflussfaktoren .....</b>	<b>22</b>
5.1	Prognostiziertes Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich .....	22
5.2	Ältere Menschen mit Behinderung .....	23
5.3	Veränderungen der Aufenthaltsdauer in psychiatrischen Kliniken und Rehabilitationseinrichtungen ....	23
5.4	Fehlversorgung von Menschen mit Hirnverletzung .....	24
5.5	Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf .....	24
5.6	Struktur der Neueintritte .....	24
5.7	Interkantonale Nutzungsverflechtung .....	25
5.8	Entwicklung bei den nicht-beitragsberechtigten Plätzen 2017 und 2018 .....	26
<b>6</b>	<b>Bedarfsprognose für 2020–2022 .....</b>	<b>27</b>
6.1	Schätzung der fehlenden Plätze im Bereich „Wohnen“ .....	27
6.2	Schätzung der fehlenden Plätze im Bereich „Tagesstruktur“ .....	29
<b>7</b>	<b>Angebotsplanung: Für die Planungsperiode 2020–2022 neu zu schaffende Plätze .....</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Kostenfolgen der Planung 2020–2022 .....</b>	<b>36</b>
<b>9</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>37</b>



## 1 Ausgangslage und Ziel

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) hat der Kanton Zürich im Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) die Planung des bedarfsgerechten Angebots zur Förderung von erwachsenen Menschen mit Behinderung festgeschrieben. Seit dem Jahr 2008 wird dazu jährlich ein Angebotsmonitoring durchgeführt. Zudem wird jedes Jahr eine Liste der betreuten Personen geführt, in der alle Nutzer/-innen mit dem Eintritts- und dem allfälligen Austrittsdatum sowie weiteren Merkmalen wie Hauptbehinderungsart und Alter aufgeführt sind.<sup>1</sup>

Auf diesen Datengrundlagen basierend hat die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Zusammenarbeit mit der Abteilung Soziale Einrichtungen des Kantonalen Sozialamtes die Planungsberichte für die Perioden 2011–2013, 2014–2016 und 2017–2019 erstellt. Der vorliegende Planungsbericht umfasst nun die daran anschliessende Planungsperiode 2020–2022 und hat zum Ziel, das Angebot resp. die Platzzahlen zu prognostizieren, die für die Jahre 2020–2022 im Kanton Zürich in Einklang mit dem IFEG zur Verfügung gestellt werden sollten.

Für die kommenden Jahre zeichnen sich im Bereich der Finanzierungsmodi der Bau- und Betriebsbeiträge an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung wichtige Veränderungen ab. Die 2014 von der Schweiz ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention postuliert die Selbstbestimmung und Wahlfreiheit zur eigenen Lebensgestaltung von Menschen mit Behinderung. Artikel 19 garantiert, dass Menschen mit Behinderung selbst entscheiden dürfen, wo und mit wem sie leben möchten. Sie dürfen nicht dazu verpflichtet werden, in besonderen Lebensformen zu leben. Die Gewährleistung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit legt einen Paradigmenwechsel im Bereich der Finanzierung nahe. Zukünftig sollen anstelle von stationären Angeboten, vermehrt autonome Wohnmöglichkeiten mit ambulanter Unterstützung geschaffen werden. Entgegen der bisherigen Objektfinanzierung deuten die aktuellen Entwicklungen auf eine Verlagerung zu stärker individualisierten, bedarfsorientierten Finanzierungsmodellen hin. Bei der Umsetzung der gesetzlichen Pflicht, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen, hat der Kanton Zürich diesen Umstand zu berücksichtigen.

Im Kanton Zürich wurde 2018 die Motion «Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung» vom Kantonsrat angenommen. Laut Motion sollen Menschen mit einer sozialversicherungsrechtlich anerkannten Beeinträchtigung auf der Basis einer individuellen Bemessung des Unterstützungsbedarfs finanzielle Unterstützung erhalten.<sup>2</sup> Mit der Umsetzung des Vorstosses soll auch im Kanton Zürich die Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderung erhöht werden. Die Motion wurde Mitte 2018 zur Umsetzung an den Regierungsrat überwiesen.

Es handelt sich um Veränderungsprozesse, die sich erst langfristig beim Angebot manifestieren und deren qualitative und quantitative Auswirkungen schwer voraussehbar sind. Der Einfluss auf die Planungsperiode 2020–2022 ist deshalb sehr gering, zumal der Kanton Zürich bis zur Ablösung des bisherigen Modells nach IFEG unverändert ein ausreichendes Angebot bereitzustellen hat. Konkreter werden diese Veränderungsprozesse in der folgenden Planungsperiode 2023–2025.

Das methodische Vorgehen für die Prognose wird grundsätzlich von den vorherigen Planungsperioden übernommen. Wie die vorangehenden Planungsberichte stützt sich der vorliegende Planungsbericht ebenfalls auf zwei Grundlagenberichte, die von der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone und dem Kanton Zürich (SODK Ost+) gemeinsam erarbeitet

<sup>1</sup> Die Daten für die Liste der betreuten Personen stammen seit dem Jahr 2016 aus der ASBB-Datenbank.

<sup>2</sup> Motion KR-Nr. 100/2017. URL: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D75b5866a-61d6-4b83-a318-ac2f956503be/K17100.pdf#View=Fit> [Stand 25.01.2019].



wurden: Zum einen handelt es sich um das „Konzept für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung“, das am 9. Mai 2011 verabschiedet wurde, zum anderen um das „Finanzierungsmodell für den stationären Behindertenbereich der SODK Ost+“, das am 30. August 2012 genehmigt wurde.

Im *Kapitel 2* wird das Vorgehen für die Bedarfsanalyse und die Bedarfsplanung vorgestellt. Im *Kapitel 3* wird das aktuelle Angebot des Kantons Zürich dargestellt. Das *Kapitel 4* befasst sich mit der Thematik Menschen mit Behinderung mit einem besonders intensiven Betreuungsbedarf. *Kapitel 5* führt wichtige bedarfsrelevante Entwicklungen an, welche die Nachfrage beeinflussen. Danach werden im *Kapitel 6* die prognostizierten Platzzahlen für 2020–2022 aufgelistet, die in der neuen Planungsperiode aufgrund der Prognose sowie den Anträgen der Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich realisiert werden sollten. Das *Kapitel 7* gibt Auskunft über die neu zu schaffenden Plätze für die Jahre 2020–2022 und *Kapitel 8* über die Kostenfolgen.



## 2 Vorgehen der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung für die Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich ist im Konzept zur Förderung der Eingliederung von Personen mit Behinderung definiert. Sie umfasst zwei Kernelemente: die Bedarfsanalyse und die jeweils vom Regierungsrat für eine bestimmte Zeitperiode festgesetzte Planung. Die folgenden Abschnitte beschreiben diese beiden Elemente. Zunächst wird der Aufgabenbereich bezeichnet, den es zu planen gilt, dann der Planungsablauf vorgestellt und anschliessend werden die Grundlagen und Vorgehensweisen erläutert, die für die Bedarfsanalyse verwendet wurden.

### 2.1 Planungsbereich

Die im Folgenden präsentierte Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung bezieht sich auf die Einrichtungen mit Standort im Kanton Zürich, die gemäss IFEG als Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gelten. Gemäss Gesetzgebung des Kantons Zürich (IEG) werden diese als Invalideinrichtungen für erwachsene Personen bezeichnet.

*Tabelle 1: Überblick über die Einrichtungstypen*

<b>Einrichtungstyp</b>	<b>Beschreibung</b>
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 werden.
Tagesstätten	Einrichtungen, die mehr als fünf in der Mehrzahl invalide Menschen aufnehmen, die nicht in Werkstätten beschäftigt werden können. Das Angebot soll ihnen ermöglichen, soziale Kontakte in der Gemeinschaft zu pflegen und ohne Leistungsdruck an Beschäftigungs- und Freizeitprogrammen teilzunehmen.
Werkstätten	Einrichtungen, die intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen mehr als fünf in der Mehrzahl invalide Menschen beschäftigen und betreuen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können.

Nicht in die Planung einbezogen werden Einrichtungen für die Durchführung von beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung (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.

Die Dienstleistungen der Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich sind in drei Angebotsbereiche aufgeteilt: Die Wohnangebote werden als Angebotsbereich 1 „Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung“ bezeichnet und in drei Angebotsformen unterteilt. Es sind dies Wohneinrichtungen mit umfassender Betreuung (in der Regel ständige Betreuung), betreutes Wohnen (Betreuung in Räumlichkeiten, die von der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden) und Wohnschulen / Wohntraining (zentrales und deklariertes Ziel in dieser Art der Unterbringung ist das Lernen, mit einer bestimmten Wohnsituation umzugehen). Werkstätten und Tagesstätten werden im Angebotsbereich 2 „Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit“ zusammengefasst und in fünf Angebotsformen gegliedert. Hierbei handelt es sich um Tagesstätten (Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag), Beschäftigung mit Arbeitsvertrag (geschützter Arbeitsplatz ohne Produktivitätsdruck), Arbeit in einer Einrichtung externe Leistung (geschützter Arbeitsplatz in Werkstätten mit Produktionsauftrag), Arbeit in einer Einrichtung interne Leistung (geschützter Arbeitsplatz für Dienstleistungen im Heimbereich) und externer Integrationsarbeitsplatz („Supported Employment“ im 1. Arbeitsmarkt).



*Tabelle 2: Überblick über die Angebotsbereiche und -formen*

<b>Angebotsbereiche</b>	<b>Angebotsformen</b>	<b>Entsprechung IFEG</b>
1) Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung	<ul style="list-style-type: none"><li>- Wohnheim / Wohngruppe (mit umfassender Betreuung)</li><li>- Betreutes Wohnen (mit zeitweiser Betreuung)</li><li>- Wohnschulen / Wohntraining</li></ul>	Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen
2) Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tagesstätte</li><li>- Beschäftigung mit Arbeitsvertrag</li><li>- Arbeit in Einrichtung; externe Leistung</li><li>- Arbeit in Einrichtung; interne Leistung</li><li>- Externer Integrationsarbeitsplatz</li></ul>	Werkstätten, Tagesstätten

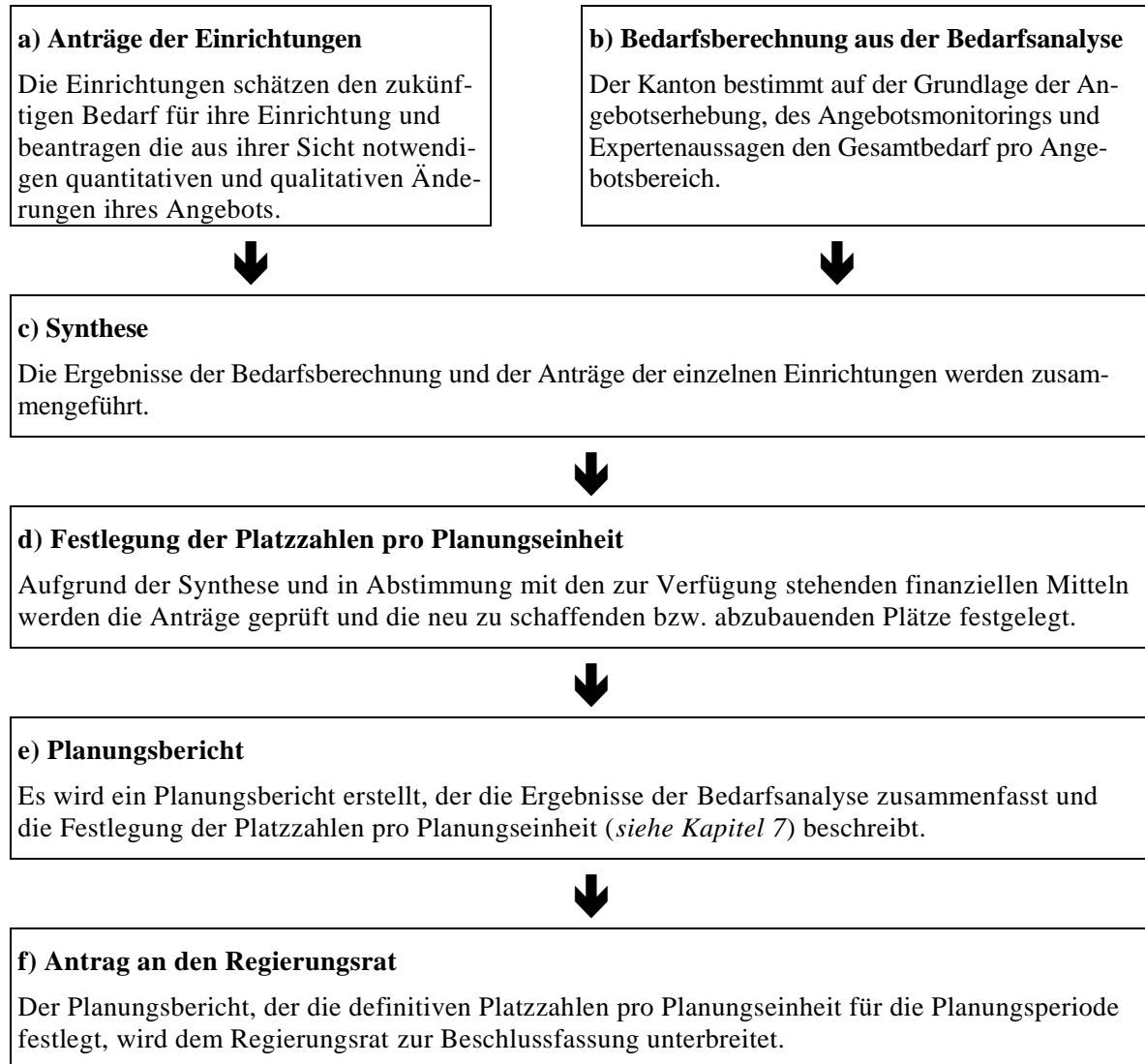
Gemäss der Bestandsaufnahme vom 1. Oktober 2018 erbrachten 115 vom Kanton bewilligte Einrichtungen Leistungen für Menschen mit Behinderung gemäss IEG. 83 der 115 Einrichtungen sind vom Kanton Zürich als beitragsberechtigt anerkannt und liegen daher in der primären Planungsverantwortung des Kantons. Mit diesen Einrichtungen wurden 2018 Leistungsvereinbarungen für insgesamt 10'052 Plätze abgeschlossen. In den Wohnheimen und anderen betreuten kollektiven Wohnformen wurden 3'823 Plätze zur Verfügung gestellt und in den Tages- und Werkstätten 6'229 Plätze (*Abschnitt 3.1 und 3.3*).

Ein weiterer Gegenstand der Bedarfsplanung sind die bewilligten Plätze von nicht beitragsberechtigten Einrichtungen. Rund 1'000 Plätze werden in 32 Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung angeboten. Diese Plätze werden nicht mit dem Kanton abgerechnet und können aus diesem Grund nicht in der gleichen Form wie die bewilligten Plätze beitragsberechtigter Einrichtungen in die Bedarfsanalyse einbezogen werden. Somit entfällt im nachfolgend dargestellten Prozedere ein Einbezug. Alle Zahlenangaben beziehen sich ausschliesslich auf Einrichtungen mit Beitragsberechtigung. Die Platzentwicklung von Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung ist als Einflussfaktor im *Abschnitt 5.8* dargestellt.



## 2.2 Planungsablauf

In der kantonalen Gesetzgebung ist die Bedarfsplanung zu den Invalideneinrichtungen in § 13 IEG verankert. Sie erfolgt in der Regel alle drei Jahre und beinhaltet die folgenden Arbeitsschritte:



## 2.3 Datengrundlagen der Bedarfsanalyse

Im Rahmen der Bedarfsanalyse werden die Grundlagen für die Bedarfsplanung der Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich erarbeitet. Die Bedarfsanalyse für den Zeitraum 2020–2022 beruht auf den im Folgenden genannten Datengrundlagen.

### a) *Jährliche Angebotserhebungen seit 2008 und ASBB-Datenbank seit 2016*

Seit dem Jahr 2008 werden jährliche Bestandsaufnahmen des Angebots von Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich in Form einer Angebotserhebung durchgeführt. Seit dem Jahr 2017 wird die Angebotserhebung mit reduziertem Datensatz wiederholt. Berücksichtigt werden nur noch Plätze



gemäss IEG ohne Beitragsberechtigung. Angaben zu den Plätzen gemäss IEG mit Beitragsberechtigung sind seit 2015 in der ASBB-Datenbank<sup>3</sup> einsehbar. Beide Formen der Datenerhebung geben Auskunft über Platzangebot, Platzbelegung nach Behinderungsart, Merkmale der Nutzer/-innen (z.B. Hauptbehinderungsart, Alter, Geschlecht und Kantonszugehörigkeit) und Auslastung der Angebote. Der Unterschied zwischen den beiden Datenerhebungen besteht darin, dass die ASBB-Datenbank auf eine verbesserte, in regelmässigen Abständen geprüfte Datenbasis zurückgreifen kann. Zudem sind in der ASBB-Datenbank Leistungsvereinbarungsdaten enthalten.

### ***b) Analyse zum Thema Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf***

Für das Thema Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf (*Kapitel 4*) fand eine umfangreiche Erhebung von Daten statt. Es wurde eine Analyse der IBB-Indikatorenraister<sup>4</sup> sowie agogischer Berichte und Konzepte von Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich vorgenommen. Im Weiteren wurde ein Workshop mit Fachpersonal aus Einrichtungen und externen Expertinnen und Experten durchgeführt und es haben Besuche in zwei Kantonen stattgefunden, die bereits ein Finanzierungsmodell für Menschen mit Behinderung mit besonders intensivem Betreuungsbedarf eingeführt haben. Schliesslich wurden Gespräche mit den Leitungspersonen der regionalen Institutionenverbunde des Kantons Zürich geführt.

### ***c) Weitere Daten der Abteilung Soziale Einrichtungen***

In die Bedarfsprognose wurden weitere Datenquellen der Abteilung Soziale Einrichtungen des Kantonalen Sozialamts einbezogen. Die Leistungsvereinbarungsdaten bis 2017 sowie diverse Angaben zur Nutzungsverflechtung mit anderen Kantonen wurden aus der SoftSE-Datenbank<sup>5</sup> entnommen.

## **2.4 Vorgehen der Bedarfsanalyse**

Die Berechnungen für die Prognosen werden wie in den vorhergehenden Planungsperioden durchgeführt. Es muss allerdings festgehalten werden, dass aufgrund von aktuellen Entwicklungen – gemeint ist insbesondere die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Schweiz (*Kapitel 1*) – mittelfristig substantielle Veränderungen im Angebotsbereich absehbar sind, die vor allem einen Effekt auf den stationären Bereich haben werden. Es zeichnet sich ein zukünftiger Ausbau im Rahmen von ambulanten Angeboten ab. Dieser Befund wird von einer quantitativen Befragung von Menschen mit Behinderung im Kanton Zug bestätigt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass in Zukunft in der Tendenz von Menschen mit Behinderung vermehrt private Wohnformen mit Betreuungsleistungen nachgefragt werden.<sup>6</sup> Diese Entwicklung ist abhängig von der Umsetzung der Motion Subjektfinanzierung (*Kapitel 1*) und wird frühestens auf die Planungsperiode 2023–2025 direkten Einfluss haben.

### ***a) Überprüfung der Prognose für die aktuelle Planungsperiode 2017–2019***

Der Vergleich des für die Planungsperiode 2017–2019 geschätzten Platzbedarfs mit den effektiv in diesem Zeitraum geschaffenen Plätzen<sup>7</sup> zeigt, dass der im Planungsbericht ausgewiesene Bedarf von 234 Plätzen mit 238 geschaffenen Plätzen ziemlich genau realisiert werden konnte. Werden die

<sup>3</sup> Die ASBB-Datenbank ist eine Abrechnungssoftware für Betriebsbeiträge an Einrichtungen, die vom Kanton Zürich als beitragsberechtigt anerkannt sind. Im Rahmen von Plätzen gemäss IEG mit Beitragsberechtigung dienen ihre Funktionen der Leistungsabgeltung und dem Controlling.

<sup>4</sup> Der individuelle Betreuungsbedarf (IBB) dient als Einstufungssystem für den Betreuungsbedarf der Leistungsnutzenden in Einrichtungen gemäss IEG.

<sup>5</sup> Die SoftSE-Datenbank fungierte vor der Einführung der ASBB-Datenbank als Hauptanwendung für das Controlling und für die Abwicklung der interkantonalen Nutzungsverflechtung. Funktionen in Bezug auf die Leistungsabgeltung von Zürcher Klienten und Klientinnen in ausserkantonalen Einrichtungen werden weiterhin verwendet.

<sup>6</sup> Wir danken dem Kantonalen Sozialamt Zug für die Bereitstellung der Ergebnisse der noch unveröffentlichten Studie.

<sup>7</sup> Die Zahl gilt einschliesslich derjenigen Plätze, die im Jahr 2019 voraussichtlich noch geschaffen werden.





Plätze weiter nach den beiden Angebotsbereichen aufgeschlüsselt, so zeigt sich, dass im Bereich Wohnen etwas weniger Plätze und im Bereich Tagesstruktur leicht mehr Plätze geschaffen wurden.

*Tabelle 3: Überprüfung der Angebotsplanung 2017–2019 in beiden Angebotsbereichen*

Angebotsbereich	Bedarf gemäss Planungsbericht 2017–2019	Platzzunahme 2017–2019	Differenz zum Plan
Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung	117	115	-2
Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit	117	123	+6
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>238</b>	<b>+4</b>

Datenquelle: Daten Kantonales Sozialamt

Werden die geschaffenen Platzzahlen vertiefter analysiert, ist die Übereinstimmung mit der Planung teilweise kleiner und dementsprechend erklärungsbedürftig. Die folgenden nach Angebotsformen aufgeschlüsselten Zahlen erläutern diese divergierenden Ergebnisse.

*Tabelle 4: Überprüfung der Planung im Angebotsbereich „Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung“*

Angebotsform	Bedarf gemäss Planungsbericht 2017–2019	Platzzunahme 2017–2019	Differenz zum Plan
Wohnheim / Wohngruppe	117	120	+3
Betreutes Wohnen	0	0	0
Wohnschulen	0	-5	-5
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>115</b>	<b>-2</b>

Datenquelle: Daten Kantonales Sozialamt

Bei der Umsetzung der Angebotsplanung wurde der Fokus auf Angebote mit hoher Betreuungsintensität (Wohnheime für Nutzer/-innen mit hohem Betreuungsbedarf) gelegt. Angebote mit niedrigem Betreuungsbedarf – dies betrifft insbesondere die Angebotskategorie des betreuten Wohnens – sind dahingehend geprüft worden, ob die Angebote auch ohne Kantonsbeiträge realisierbar sind. Einige dieser Plätze konnten daraufhin ohne Kantonsbeiträge geschaffen werden.

*Tabelle 5: Überprüfung der Planung im Angebotsbereich „Tagesstruktur, Beschäftigung & Arbeit“*

Angebotsform	Bedarf gemäss Planungsbericht 2017–2019	Platzzunahme 2017–2019	Differenz zum Plan
Tagesstätte	87	142	+55
Arbeit in Einrichtung; externe Leistung	10	-1	-11
Arbeit in Einrichtung; interne Leistung	10	-29	-39
Externer Integrationsarbeitsplatz	10	11	+1
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>123</b>	<b>+6</b>

Datenquelle: Daten Kantonales Sozialamt

Im Angebotsbereich „Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit“ wurden die Verantwortlichen des Kantonalen Sozialamts erneut mit den Folgen der älter werdenden Klientel konfrontiert, insbesondere mit einem Rückgang in der Arbeitsfähigkeit und damit der Produktivität. Dies hatte zur Folge,





dass rund 50 bestehende Plätze der Angebotsform „Arbeitsplatz externe Leistung“ sowie „Arbeitsplatz interne Leistung“ in die Angebotsform „Tagesstätte“ verschoben werden mussten. Damit sind in der jetzigen und der vorherigen Planungsperiode insgesamt gegen 130 Werkstattplätze zugunsten von Tagesstättenplätzen abgebaut worden. Die Verantwortlichen gehen einerseits davon aus, dass diese Mutationen auch einen Nachholeffekt früherer Jahre beinhalten und sich dieser Trend abflachen wird. Andererseits haben herkömmliche geschützte Arbeitsplätze für viele Personen mit Beeinträchtigungen an Attraktivität verloren, was sich im langsamen, aber stetigen Wachstum von Integrationsarbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt spiegelt.

Den aktuell verfügbaren Zahlen dem Kantonalen Sozialamt zufolge, lag die Auslastung im Jahr 2017 im Bereich Wohnen bei 93.85% und im Bereich Tagesstruktur bei 94.34%. Im Jahr 2018 lag die Auslastung im Bereich Wohnen bei 93.42% und im Bereich Tagesstruktur bei 94.20%. Die Werte liegen unter den Auslastungsquoten, die in der Planungsperiode 2017–2019 vorgesehen waren. Die Auslastungsgrade für die Jahre 2014 und 2015 werden nicht angeführt. Diese Werte aus der letzten Planungsperiode beinhalten sowohl die verrechenbaren als auch die nicht verrechenbaren Leistungseinheiten und sind deswegen nicht direkt mit den aktuelleren Zahlen vergleichbar.

Tabelle 6: Auslastung\* in %, differenziert nach den Bereichen „Wohnen“ und „Tagesstruktur“

Angebotsbereich	2016	2017	2018**
Wohnen	94.00%	93.85%	93.42%
Tagesstruktur	94.80%	94.34%	94.20%

Datenquelle: Daten Kantonales Sozialamt

Legende: \* Anteil der jährlich verrechenbaren Leistungseinheiten an allen Plätzen (Jahresmittelwerte), die gemäss Leistungsvereinbarungen im Berichtsjahr zur Verfügung stehen.

\*\* Provisorische Zahlen vor der Detailprüfung durch das Kantonale Sozialamt im Rahmen des Beitragsgesuchs.

**Fazit:** Es lässt sich feststellen, dass die Entwicklung des Bedarfs an Plätzen in der aktuellen Planungsperiode unter Anwendung der Methode der linearen Extrapolation überschätzt wurde. Die vorgesehenen Plätze wurden geschaffen, die schwächere Nachfrage hat aber zu einem tieferen Auslastungsgrad in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur geführt.

#### b) Entwicklung der Gesamtplatzzahl

Das Kantonale Sozialamt geht davon aus, dass im Kanton Zürich per Ende 2019 insgesamt 3'903 Wohn- und 6'295 Tagesstrukturplätze angeboten werden. Prognostiziert wurden im Regierungsratsbeschluss (RRB) vom 10. Juli 2016 für diesen Zeitpunkt 3'903 Wohn- sowie 6'279 Tagesstrukturplätze. Die Differenz erklärt sich einerseits durch die in der Periode 2014–2016 tatsächlich geschaffenen Plätze (vgl. vorangehender *Abschnitt a*). Andererseits mussten bei der Erstellung des Berichts im 1. Quartal 2016 Annahmen darüber getroffen werden, wie viele der für das Jahr 2016 in die Bedarfsplanung aufgenommenen Projekte tatsächlich bis Jahresende realisiert würden. Hier wurde die Platzschaffung um zwei Plätze im Wohnbereich und um zehn Plätze im Bereich der Tagesstruktur unterschätzt. Die Überleitung der Platzzahlen vom RRB 2016 zu diesem Bedarfsplanungsbericht ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.



Tabelle 7: Überleitung der angebotenen Plätze vom RRB 2016 zum RRB 2019 differenziert nach den Angebotsbereichen „Wohnen“ und „Tagesstruktur“

Angebotsbereich	Angebotsplanung (RRB vom 13. Juli 2016)	effektive Platzzahl	Differenz
<b>Wohnen</b>			
Basis Plätze 2016 gemäss RRB*	3'786	3'786	0
zusätzliche Plätze im Verlauf 2016 (nicht in Basis RRB enthalten)**	-	2	-
Plätze gemäss Leistungsvereinbarungen am 31.12.2016	3'788	3'788	+2
Platzschaffung 2017–2019	117	115	-2
Plätze am 31.12.2019	3'903	3'903	0
<b>Tagesstruktur</b>			
Basis Plätze 2016 gemäss RRB*	6'162	6'162	0
zusätzliche Plätze im Verlauf 2016 (nicht in Basis RRB enthalten)**	-	10	-
Plätze gemäss Leistungsvereinbarungen am 31.12.2016	6'162	6'172	+10
Platzschaffung 2017–2019	117	123	+6
Plätze gemäss RRB am 31.12.2019	6'279	6'295	+16

Datenquelle: Daten Kantonales Sozialamt

Legende: \* Plätze gemäss Leistungsvereinbarung vom Februar 2016 plus Schätzung der bis Ende 2016 zu vereinbarenden Plätze  
\*\* Dies entspricht der Differenz zwischen den tatsächlich geschaffenen Plätzen und der im Februar 2016 getroffenen Annahme über die Ende Jahr zusätzlich vereinbarten Plätze

### c) Fortschreibung der Entwicklungen seit 2008

Die Prognose des Platzbedarfs für die Planungsperiode 2020–2022 in den beiden Planungseinheiten „Wohnen“ und „Tagesstruktur“ stützt sich zum einen auf die lineare Fortschreibung der Entwicklungen für den Angebotsbereich „Wohnen“ zwischen 2008 und 2018 und für den Angebotsbereich „Tagesstruktur“ auf die Entwicklungen zwischen 2013 und 2018. Die entsprechenden Daten stammen aus den jährlichen Angebotserhebungen. Andererseits werden für die Prognose auch neue Gewichtungen vorgenommen, die sich von aktuellen Entwicklungen – wie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. Kapitel 1) – ableiten.

### d) Berücksichtigung des Auslastungsgrades

In der Planungsperiode 2017–2019 wurde mit Varianten von verschiedenen Auslastungsgraden operiert. Es wurde eine Berechnung mit einem Auslastungsgrad von 95% für die Bereiche Wohnen und Tagesstruktur sowie mit einem Auslastungsgrad von 96% für das Wohnen und von 97% für die Tagesstruktur durchgeführt. Wie weiter oben in Abschnitt a) aufgezeigt, sind die vorgesehenen Auslastungsgrade nicht erreicht worden (im Jahr 2018 Wohnen: 93.42%; Tagesstruktur: 94.20%).

Für die kommende Planungsperiode 2020–2022 wird für die Schätzung der fehlenden Plätze von einer Normauslastung von 94.0% im Bereich Wohnen und 95.0% im Bereich Tagesstruktur gemäss Leistungsvereinbarungen ausgegangen. Diese Werte liegen etwas über der aktuell durchschnittlichen Auslastung der Plätze (2018). Die Festlegung eines tieferen Auslastungsgrads im Vergleich zur letzten Planungsperiode lässt sich zum einen dadurch erklären, dass die Auslastung in den letz-



ten Jahren abgenommen hat (*Tabelle 6*). Zum anderen muss gemäss UN-Behindertenrechtskonvention die Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderung gewährleistet sein. Ein hoher Auslastungsgrad entspricht einer Einschränkung an Optionen für die Nutzer/-innen. Mithilfe tieferer Auslastungsvorgaben werden Platzreserven geschaffen. Damit wird für die Nutzer/-innen eine grössere Wahlfreiheit und eine Verbesserung der selbstbestimmten Lebensführung erreicht. Die Reduktion des Auslastungsgrads führt nicht direkt zu einer Erhöhung der Kosten, da gemäss Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen nur belegte Plätze abgerechnet werden können.

Generell können Auslastungsvorgaben nicht bis auf 100% erhöht werden. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass die Angebote der einzelnen Einrichtungen tatsächlich weit stärker ausdifferenziert sind, als es Planungskategorien sein können. Zu nennen sind insbesondere die örtliche Lage der Einrichtung, das Betriebs- und Betreuungskonzept resp. die weltanschauliche Ausrichtung der Einrichtung sowie die individuelle Zusammensetzung der Nutzendengruppe. Da auch die Nachfrage der Menschen mit Behinderung nach Betreuungsplätzen stark ausdifferenziert ist, ist eine platzgenaue Planung nicht möglich. Demzufolge wird es systembedingt immer Einrichtungen geben, die Wartelisten führen müssen und andere, die ihre freien Plätze nicht besetzen können. Hinzu kommt, dass bei unerwarteten Austritten, wie z.B. bei Todesfällen, ein Platz nicht sofort wiederbesetzt werden kann.

Die maximal erzielbare Auslastung hängt auch mit der Art des Angebots zusammen. Gemäss den Erfahrungswerten der Abteilung Soziale Einrichtungen liegt die Auslastung in Wohnangeboten rund 1% tiefer als die Auslastung im Angebotsbereich „Tagesstruktur“ (*Tabelle 6*). Dies erklärt sich unter anderem damit, dass es im Bereich „Wohnen“ wegen der limitierten Anzahl Betten kaum zu Auslastungen von über 100% kommen kann, während dies in Tagesstätten und geschützten Werkstätten regelmässig der Fall ist.

#### ***e) Festlegung der neu zu schaffenden Plätze***

Zur Ermittlung der neu zu schaffenden resp. abzubauenen Plätze in der neuen Planungsperiode (*Kapitel 7*) wurden die vom Kantonalen Sozialamt per Ende 2019 voraussichtlich bewilligten Plätze vom prognostizierten Platzbedarf in Abzug gebracht.



### 3 Das Angebot 2018 im Kanton Zürich

#### 3.1 Angebotene Plätze im Bereich „Wohnen“

Die Angaben in den folgenden Abschnitten basieren auf den aktuellsten überprüften Daten (Stand Ende 2018). Wie aus der *Tabelle 8* ersichtlich ist, umfasste das Angebot im Angebotsbereich „Wohnen“ im Jahr 2018 insgesamt 3'823 Plätze. Diese Plätze teilen sich wie folgt auf die drei Angebotsformen auf: Die allermeisten Plätze, nämlich 3'531 (92.4%) bestehen in der Angebotsform „Wohnheim / Wohngruppe“. In der Angebotsform „betreutes Wohnen“ wurden 281 Plätze (7.3%) zur Verfügung gestellt und in der Angebotsform „Wohnschulen“ 11 Plätze (0.3%).

*Tabelle 8: Angebotene Plätze im Bereich „Wohnen“ 2018*

Wohnen	Angebotene Plätze	
	Anzahl Plätze	in %
Wohnheim / Wohngruppe	3'531	92.4
Betreutes Wohnen	281	7.3
Wohnschulen	11	0.3
<b>Total</b>	<b>3'823</b>	<b>100.0</b>

Datenquellen: ASBB-Datenbank 2018, Liste der Leistungsvereinbarungen 2018



### 3.2 Anzahl Nutzer/-innen im Bereich „Wohnen“

Die nächste Tabelle zeigt, dass im Jahr 2018 3'685 Menschen mit einer Behinderung in einer beitragsberechtigten Einrichtung im Bereich „Wohnen“ lebten. Weiter ist ersichtlich, wie sich die betreuten Personen auf die Angebotsformen, die Hauptbehinderungsarten, die Altersgruppen und die IBB-Stufen verteilen.

Tabelle 9: Anzahl beitragsberechtigte Nutzer/-innen im Bereich „Wohnen“ 2018<sup>8</sup>

Wohnen		Anzahl beitragsberechtigte Nutzer/-innen	
		Anzahl Nutzer/-innen	in %
Angebotsform	Wohnheim / Wohngruppe	3'355	91.0
	Betreutes Wohnen	319	8.7
	Wohnschulen	11	0.3
	<b>Total</b>	<b>3'685</b>	<b>100.0</b>
Art der Behinderung	Geistig	2'194	59.5
	Psychisch	931	25.3
	Körperlich	247	6.7
	Sinnesbehindert	115	3.1
	Hirnverletzt	110	3.0
	Autistisch	88	2.4
	<b>Total</b>	<b>3'685</b>	<b>100.0</b>
Alter	Unter 18 Jahre	1	0.0
	18–45 Jahre	1'691	45.9
	46–55 Jahre	884	24.0
	56–64 Jahre	675	18.3
	65 und älter	434	11.8
	<b>Total</b>	<b>3'685</b>	<b>100.0</b>
IBB-Einstufung	4 Maximum	546	14.8
	3 schwer	751	20.4
	2 mittel	1'178	32.0
	1 leicht	860	23.3
	0 Minimum	236	6.4
	Ohne Einstufung	114	3.1
	<b>Total</b>	<b>3'685</b>	<b>100.0</b>

Datenquellen: ASBB-Datenbank 2018

Der Grossteil der Nutzer/-innen (91.0%) lebte 2018 in einem Wohnheim oder einer Wohngruppe. Die meisten Bewohner/-innen (59.5%) haben eine geistige Behinderung. Die zweitgrösste Gruppe sind Menschen mit einer psychischen Behinderung; sie umfassen rund ein Viertel aller Personen. Die Verteilung der IBB-Einstufung gleicht nahezu einer Gauss'schen Glockenkurve. Am häufigsten ist die IBB-Einstufung 2 „mittel“ mit 32.0% verzeichnet. Die tiefste und die höchste IBB-Einstufung sind mit 14.8% (Maximum) und 6.4% (Minimum) am wenigsten vertreten. Auf die Einstufung „schwer“ entfallen 20.4% und auf die Einstufung „leicht“ 23.3%.

<sup>8</sup> Aufgrund von Rundungsdifferenzen ergibt die Addition der Summanden nicht in jedem Fall zwingend 100.0%. Dies gilt auch für die weiteren Tabellen in diesem Bericht, die Prozentzahlen ausweisen.



### 3.3 Angebotene Plätze im Bereich „Tagesstruktur“

In den beitragsberechtigten Einrichtungen wurden 2018 insgesamt 6'229 Plätze im Bereich „Tagesstruktur“ angeboten. Diese Plätze verteilen sich wie folgt auf die fünf Angebotsformen: Der Angebotsform „Arbeit in Einrichtung; externe Leistung“ werden 2'823 Plätze zugerechnet (45.3%), 2'260 Plätze (36.3%) der Angebotsform „Tagesstätte“, 813 Plätze (13.1%) der Angebotsform „Arbeit in Einrichtung; interne Leistung“, 208 Plätze (3.3%) der Angebotsform „Beschäftigungsplatz“ und 125 Plätze (2.0%) der Angebotsform „externer Integrationsarbeitsplatz“.

Tabelle 10: Angebotene Plätze im Bereich „Tagesstruktur“ 2018

Tagesstruktur	angebotene Plätze	
	Anzahl Plätze	in %
Tagesstätte	2'260	36.3
Beschäftigungsplatz	208	3.3
Arbeit in Einrichtung; externe Leistung	2'823	45.3
Arbeit in Einrichtung; interne Leistung	813	13.1
Externer Integrationsarbeitsplatz	125	2.0
<b>Total</b>	<b>6'229</b>	<b>100.0</b>

Datenquellen: ASBB-Datenbank, Liste der Leistungsvereinbarungen 2018

### 3.4 Anzahl Nutzer/-innen im Bereich „Tagesstruktur“

Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Nutzer/-innen sich im Jahr 2018 in einer beitragsberechtigten Einrichtung im Angebotsbereich „Tagesstruktur“ befanden. Es fällt auf, dass die Zahl der Nutzenden deutlich grösser als die Anzahl angebotener Plätze ist. Dieser Sachverhalt begründet sich darin, dass in diesem Angebotsbereich – im Unterschied zum Wohnbereich – viele Nutzer/-innen Teilzeit anwesend sind, was zur Mehrfachnutzung von Plätzen führt.

Aus der untenstehenden Tabelle ist weiter ersichtlich, dass knapp die Hälfte der beitragsberechtigten Nutzer/-innen im Bereich „Tagesstruktur“ einen Platz in der Angebotsform „Arbeitsplatz externe Leistung“ (48.0%) belegen. Die am zweithäufigsten in Anspruch genommene Angebotsform ist jene der „Tagesstätte“ (33.9%). Wie im Angebotsbereich „Wohnen“ ist auch im Bereich „Tagesstruktur“ die häufigste Hauptbehinderungsart eine geistige Behinderung (45.5%) und die zweithäufigste eine psychische (40.7%). Während im Bereich „Wohnen“ der Anteil geistig behinderter Menschen einiges grösser ausfällt als im Bereich „Tagesstruktur“ (59.5% versus 45.5%), gestaltet sich dieses Verhältnis in Bezug auf die Hauptbehinderungsart „psychische Behinderung“ genau umgekehrt (25.3% versus 40.7%). Die Altersverteilung ähnelt jener im Bereich „Wohnen“, wobei sich im Bereich Tagesstruktur etwas mehr 18- bis 45-Jährige befinden als im Bereich Wohnen und umgekehrt bei den Personen, die 65 Jahre oder älter sind, der Anteil beim Wohnen etwas höher ist als bei der Tagesstruktur. Die IBB-Einstufungen im Bereich „Tagesstruktur“ zeigen im Vergleich zum Wohnbereich tiefere Anteile bei den Kategorien mit einem hohen Betreuungsaufwand („Maximum“, „schwer“, „mittel“) und höhere beim geringen Betreuungsbedarf („leicht“, „Minimum“).



Tabelle 11: Anzahl beitragsberechtigte Nutzer/-innen im Bereich „Tagesstruktur“ 2018

Tagesstruktur		Anzahl beitragsberechtigte Nutzer/-innen	
		Anzahl Nutzer/-innen	in %
Angebotsform	Tagesstätte	2'641	33.9
	Beschäftigungsplatz	259	3.3
	Arbeit in Einrichtung; externe Leistung	3'748	48.0
	Arbeit in Einrichtung; interne Leistung	998	12.8
	Externer Integrationsarbeitsplatz	156	2.0
	<b>Total</b>	<b>7'802</b>	<b>100.0</b>
Art der Behinderung	Geistig	3'551	45.5
	Psychisch	3'172	40.7
	Körperlich	572	7.3
	Sinnesbehindert	188	2.4
	Hirnverletzt	197	2.5
	Autistisch	122	1.6
	<b>Total</b>	<b>7'802</b>	<b>100.0</b>
Alter	Unter 18 Jahre	0	0.0
	18–45 Jahre	4'074	52.2
	46–55 Jahre	1'944	24.9
	56–64 Jahre	1'316	16.9
	65 und älter	468	6.0
	<b>Total</b>	<b>7'802</b>	<b>100.0</b>
IBB-Einstufung	4 Maximum	1'012	13.0
	3 schwer	1'028	13.2
	2 mittel	2'320	29.7
	1 leicht	2'098	26.9
	0 Minimum	1'334	17.1
	Ohne Einstufung	10	0.1
	<b>Total</b>	<b>7'802</b>	<b>100.0</b>

Datenquelle: ASBB-Datenbank 2018





## 4 Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf

### 4.1 Ausgangslage, Fragestellungen und Datenbasis

Erwachsene Menschen mit einem besonders intensiven Betreuungsbedarf stellen einen Themenschwerpunkt der Planungsperiode 2020–2022 dar. Es handelt sich dabei um Personen mit einer Behinderung, die in einem hochstrukturierten Setting betreut werden und die aufgrund von ausserordentlich herausfordernden Verhaltensweisen zusätzlich eine weiterführende, intensive Betreuung benötigen. Da sich diese Betreuungssituationen nicht im IBB-Schema einordnen lassen, wollte das Kantonale Sozialamt im Rahmen dieses Planungsberichts folgende Fragen abklären: *Erstens* interessierte, welche Merkmale diese Gruppe von Nutzer/-innen aufweist und ob es möglich ist, Indikatoren zur Erfassung des Betreuungsaufwandes dieser Menschen zu bestimmen. *Zweitens* sollte eruiert werden, mit wie vielen Fällen im Kanton Zürich zu rechnen ist.

Zur Abklärung der *ersten Fragestellung* wurden bei sieben Einrichtungen im Kanton Zürich die IBB-Indikatorenraister, die agogischen Berichte, weiterführende Personenbeschreibungen und Konzepte hochstrukturierter Betreuungssettings analysiert. Daraus wurden erste kennzeichnende Merkmale der Zielgruppe abgeleitet (*Abschnitt 4.2.*). Für die Bildung von weiterführenden Identifikationsmerkmalen wurde anschliessend ein Workshop mit Fachkräften mit praktischer Erfahrung im Umgang mit Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf aus dem Kanton Zürich und mit einem externen Expertinnen- und Expertengremium durchgeführt (*Abschnitt 4.3*). Die anschliessende Befragung bei zwei Kantonen, die bereits eine Zusatzfinanzierung für Fälle mit besonders intensivem Betreuungsbedarf eingeführt haben (*Abschnitt 4.4*) und die leitfadengestützten Interviews mit fünf Vertreterinnen und Vertretern der regionalen Institutionenverbände im Kanton Zürich (*Abschnitt 4.5*) fokussierten beide Fragestellungen (Erfassungsindikatoren und Fallzahlen).

### 4.2 Ermittlung von Indikatoren anhand von Einrichtungsdossiers

Im ersten Arbeitsschritt wurden anhand der Unterlagen von sieben Einrichtungen im Kanton Zürich mögliche Indikatoren für Fälle mit einem besonders intensiven Betreuungsbedarf ausgearbeitet. Die ausgewählten Einrichtungen verfügen über hochstrukturierte Wohnsettings und betreuen Menschen mit einem besonderen Bedarf. Von den angefragten Einrichtungen wurden 56 Dossiers eingereicht. Nach Überprüfung der IBB-Indikatorenraister, der agogischen Berichte, weiterer Personenbeschreibungen und der Betreuungskonzepte wurden im Ausschlussverfahren fünf Fälle identifiziert, die eindeutige Merkmale eines besonders intensiven Betreuungsbedarfs aufweisen. Bei vier dieser Fälle wurde für die IBB-Einstufung das Raster geistige Behinderung / körperliche Behinderung (GB / KB) gewählt, im anderen Fall das Raster psychische Behinderung / Suchtbehinderung (PB / SB). Die fünf identifizierten Fälle besitzen alle die IBB-Einstufung 4 und weisen folgende kennzeichnende Merkmale auf:

- Die Personen benötigen bei den meisten oder allen lebenspraktischen Bereichen im Alltag Unterstützung.
- Das besonders herausfordernde Verhalten und / oder die starken Zwänge treten gehäuft unkontrolliert und impulsartig auf – häufig ohne direkt erkennbaren Auslöser. Daher sind eine stete Prävention und wiederholte Interventionen der Betreuungspersonen notwendig.
- Es ereignen sich teilweise massive Grenzverletzungen.
- Es handelt sich um Personen mit einer kognitiven Beeinträchtigung, was das Reflektieren über und das Erarbeiten von Verhaltensänderungen erschwert.
- Es ist eine zusätzliche, teils punktuelle 1:1 Betreuung innerhalb bereits bestehender hochstrukturierter Settings erforderlich.
- Es sind fürsorgliche Unterbringungen notwendig, die zur Entspannung in den Teams beitragen. Nach der Rückkehr stellen sich allerdings kaum nachhaltige Veränderungen im Betreuungsalltag ein.



In einer namhaften Zahl besteht überdies eine Medikamentenresistenz oder eine atypisch verzögerte Reaktion. Bezüglich Hilflosenentschädigung sind vornehmlich Stufe 2 oder 3 zu verzeichnen.

Die ausschliessliche Identifikation der Zielgruppe aufgrund der eingereichten Unterlagen der Einrichtungen erwies sich als zu wenig hinreichend. Aus diesem Grund wurde zur weiterführenden Entwicklung von Erfassungsindikatoren ein Fach-Workshop durchgeführt.

### **4.3 Ermittlung von Indikatoren im Rahmen eines Fach-Workshops**

In Ergänzung zur Analyse der Einrichtungs dossiers im vorangehenden Abschnitt wurden im Rahmen des Fach-Workshops ebenfalls spezifische Erkennungsmerkmale besonders intensiver Betreuungssettings identifiziert. Als weiteres Thema wurden im Sinne einer potenziellen «Best Practice» die Bedingungen für die Bildung eines tragfähigen Settings für die interessierende Zielgruppe diskutiert. An der Veranstaltung nahmen – nebst Vertreter/-innen des Kantonalen Sozialamts Zürich und der Hochschule Luzern – elf Fachkräfte aus sozialen Einrichtungen und fünf externe Expertinnen und Experten teil.

Die Ergebnisse des Workshops zeigen, dass zahlreiche Erfassungsindikatoren den im letzten Abschnitt genannten Merkmalen sehr ähnlich oder mit ihnen deckungsgleich sind. An dieser Stelle werden deshalb nur diejenigen Indikatoren und Handlungsanregungen erwähnt, die zusätzlich angeführt wurden:

- Die Zielgruppe zeichnet sich durch eine mangelnde bis fehlende Absprachefähigkeit aus.
- In Bezug auf die Strukturen und die Betreuung in den Einrichtungen bedarf es höchster Flexibilität und Individualität.
- Der Personalbedarf ist deutlich erhöht; dazu gehören insbesondere auch Reflexion, Supervision sowie Coaching durch, für und mit dem Fachpersonal.
- Die intensive Beschäftigung mit der Biografie / Anamnese der betroffenen Personen ist bei deren Eintritt zentral. Beispielsweise sollten – wo vorhanden – Delikthintergründe und -schwere bekannt sein.
- Angehörige sollten einbezogen werden; auch diesbezüglich ist der Personalaufwand erhöht.
- Die Verhaltensweisen der betroffenen Personen sollten vom Fachpersonal gleichzeitig nach Häufigkeit *und* Intensität dokumentiert werden, damit deutlich wird, dass auch vermeintlich «einfache Handlungen», die ständig durchgeführt werden müssen, in der Summe eine sehr hohe Betreuungsintensität aufweisen.
- Für die Einschätzung der Fälle könnten Skalen zum Entwicklungsniveau beigezogen werden (SEO / SEED; BEP-KI)<sup>9</sup>.

Für eine «Best Practice» wurde betont, dass eine geeignete Infrastruktur und geeignete Räume unabdingbar seien. Gleichzeitig sollte eine angemessene Tagesstruktur bereitgestellt werden. Das Fachpersonal müsse die «Trigger» so gut wie möglich kennen, die auffällige Verhaltensweisen auslösen. Besonders wichtig sei, dass die Sicherheit sowohl der Bewohnerinnen und Bewohner als auch des Fachpersonals gewährleistet ist. Das Fachpersonal sollte eine hohe Frustrationstoleranz mitbringen und fachlich sehr versiert sein. In diesem Zusammenhang sei eine gute Zusammenarbeit, eine positive Team-Dynamik beim Fachpersonal sowie die Bereitschaft, neue Wege in der Betreuung einzuschlagen, entscheidend.

---

<sup>9</sup> Das Schema der sozio-emotionalen Entwicklung (SEO / SEED-Skala) dient dazu, das Verhalten von Menschen mit einer geistigen Behinderung besser zu verstehen (Dosen 2018, Sappok & Zepperitz 2017, Sappok, Zepperitz, Barret, Dosen 2018). Gleiches gilt für das befindlichkeitsorientierte Entwicklungsprofil für normalbegabte Kinder und Menschen mit einer Intelligenzminderung (BEP-KI) (Senkel & Luxen 2017).



#### 4.4 Erkenntnisse aus anderen Kantonen

Bei zwei Kantonalen Sozialämtern, die bereits eine Zusatzfinanzierung für Fälle mit besonders intensivem Betreuungsbedarf implementiert haben, wurden mit den zuständigen Fachpersonen Gespräche geführt. In den Interviews sollten zum einen die jeweiligen Abklärungsverfahren, die Erkennungsmerkmale der Fälle, die Abläufe und die Finanzierungsmodi in Erfahrung gebracht werden. Zum anderen wurden die Fachpersonen gebeten, eine Einschätzung der bestehenden Praxis gemäss den bisherigen Erfahrungen abzugeben. Aus den Befragungen lassen sich folgende zentrale Erkenntnisse resümieren:

- Die Abklärung der angemeldeten Fälle erfolgt in beiden Kantonen über eine externe Fachstelle. In einem Kanton werden die Fälle zusätzlich von den Psychiatrischen Diensten begutachtet.
- In beiden Kantonen werden Bestimmungsmerkmale genannt, die einen Fall mit besonders intensivem Betreuungsbedarf ausmachen können. Diese dienen allerdings nicht als manifeste Indikatoren, die in jedem Fall einen Ausschlussmechanismus auslösen, wenn sie nicht erfüllt sind. Zudem müssen die Einrichtungen in beiden Kantonen den Zusatzaufwand in der Betreuung dokumentieren.
- Die Fachstelle eines Kantons nimmt einen doppelten Auftrag wahr: Einerseits die Begutachtung der eingereichten Anträge für die Intensivbetreuung und andererseits fachliche Beratung und Coaching der Einrichtungen. Sie führt folglich nicht nur Abklärungen durch, sondern unterstützt die Einrichtungen auch beim Aufbau eines geeigneten Settings.
- Die Finanzierung erfolgt in beiden Kantonen nach dem Aufwand der Fachkräfte in Arbeitsstunden. In einem Kanton werden die errechneten Stunden abgegolten, im anderen werden Leistungen nach abgestuften Tarifen gewährt. Beide Kantone kennen für den Einzelfall eine finanzielle Obergrenze, die nicht überschritten werden kann.
- In beiden Kantonen werden von den Fachkräften spezifische Fachkompetenzen für die Betreuung von Klientinnen und Klienten mit besonders herausfordernden Verhaltensweisen verlangt.
- Der Betreuungsbedarf in diesen spezifischen Settings wird in beiden Kantonen regelmässig überprüft. Im einen Kanton nach einem Jahr, im anderen nach anderthalb Jahren.
- Das Wachstum der Fallzahlen übertraf die ursprünglichen Annahmen. Gleichzeitig wird in beiden Kantonen eine weitere Zunahme prognostiziert. Dementsprechend zeichnen sich Kostensteigerungen ab.
- Die befragten Fachpersonen beider Kantone äussern eine gewisse Skepsis in Bezug auf die Abklärungs- und Finanzierungsverfahren. Diese erklärt sich insbesondere damit, dass die Entwicklung der Fallzahlen gegenüber den ursprünglichen Prognosen als zu hoch beurteilt wird.

Aus den Befragungen können folgende Schlüsse für den zukünftigen Umgang mit Fällen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf gezogen werden:

- Höhere Abgeltungen für besonders intensive Betreuungsfälle schaffen für die Einrichtungen einen Anreiz bzw. Fehlanreiz, Fälle in ein Sondersetting zu drängen, die im üblichen Setting betreut werden konnten. Dementsprechend übertrifft die Entwicklung der Fallzahlen in beiden Kantonen die ursprünglichen Annahmen. Es müssen ein klarer Ausschlussmechanismus bzw. eindeutige Indikatoren bestehen, damit nur die betreuungsintensivsten Fälle für Finanzierungen berücksichtigt werden. Der Abklärungsprozess muss dementsprechend ausgerichtet sein.
- In beiden Kantonen wird für die Beurteilung primär der Einzelfall berücksichtigt und die Finanzierung gemäss (Zusatz-) Aufwand berechnet. Die Betreuungssettings stehen im Abklärungsprozess eher im Hintergrund. Da die betreuungsintensiven Fälle eine Herausforderung für das betreuende Personal und das Betreuungssetting darstellen, müsste zudem die Betreuungspraxis reflektiert und in die Beurteilung einbezogen werden. In einem Kanton wird bereits in diese Richtung gearbeitet, indem das Fachteam auch Beratung und Coaching für die Einrichtungen anbietet.



- Aus den Abklärungen resultieren Hinweise, dass die Ad-hoc-Implementierung eines Finanzierungssystems dazu führt, Dynamiken entstehen zu lassen, die nicht vorgesehen waren (insbesondere im Hinblick auf die Kosten- und Fallentwicklung). Angesichts dieser Sachlage würde es sich anbieten, zunächst eine Probe- oder Modellentwicklungsphase zu lancieren. In dieser Pilotphase könnte ein Finanzierungsmodell schrittweise und prozesshaft erarbeitet werden, das unerwünschte Nebenwirkungen minimiert.

#### **4.5 Befragung in den regionalen Institutionenverbunden**

Bei einem Institutionenverbund handelt es sich um einen regionalen Zusammenschluss von Einrichtungen, der in seinem Zuständigkeitsgebiet dafür besorgt ist, für betreuungsbedürftige Personen passende Einrichtungen zu finden, bei denen die übliche Suche zu keiner Lösung führte. Zeichnet sich innerhalb einer Region keine Lösung ab, wird über alle Verbunde im Kanton Zürich ein Platz gesucht oder eine interkantonale Lösung angestrebt. Die regionalen Verbunde treffen sich im Minimum zweimal im Jahr zu Sitzungen. Zudem tauschen sich die fünf Vertretungen der Regionen zweimal jährlich im überregionalen Verbund aus. Fachpersonen des Kantonalen Sozialamts nehmen an den regionalen sowie überregionalen Sitzungen ebenfalls teil. Neben Fragen zur Platzfindung dienen die Institutionenverbunde auch als Austauschgefässe für weitere Anliegen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der regionalen Institutionenverbunde Zürich, Winterthur-Weinland, Horgen, Zürcher Unterland, Zürcher Oberland wurden u.a. nach den Fallzahlen, den kennzeichnenden Merkmalen von Fällen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf, der Zuweisungspraxis und nach dem vorhandenen Platzangebot befragt.

*Fallzahlen:* In Bezug auf Personen mit einem besonders intensiven Betreuungsbedarf werden in den Institutionenverbunden jährliche Fallzahlen im tiefen zweistelligen Bereich genannt. Über den ganzen Kanton kann man pro Jahr etwa zehn bis zwölf Personen ausgehen, für die über die Verbunde eine Lösung gefunden werden muss. Die Fallzahlen sind folglich relativ gering. Es gibt allerdings auch Anzeichen, dass einzelne schwierige Betreuungssituationen nicht bei den Institutionenverbunden gemeldet werden.

*Merkmale der betreuten Personen:* Wiederholt wird von den Befragten die Heterogenität der betreuungsintensivsten Personen betont. Oft seien mehrere Problematiken oder Formen von Beeinträchtigung miteinander verwoben, was die Betreuung komplex mache. Als Beispiele werden genannt: körperliche oder geistige Beeinträchtigung kombiniert mit einer psychischen Problematik; Autismus verbunden mit Aggression und Verhaltensauffälligkeit; Beeinträchtigungen gepaart mit einer Suchtproblematik; kognitive Beeinträchtigung und auffälliges Sexualverhalten. Bei diesen Betreuungssituationen würden die Einrichtungen an ihre Grenzen stossen und die Platzfindung gestalte sich schwierig, weil einerseits ein passendes Setting gefunden werden müsse und die Einrichtungen andererseits die Bereitschaft zeigen müssten, die entsprechenden Personen aufzunehmen.

*Zuweisungen:* Meldungen an den Institutionenverbund erfolgen aus der Psychiatrie, von Beistandspersonen, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder von Sozialdiensten. Jüngere Personen werden aus den heilpädagogischen Schulen gemeldet. Manchmal melden auch Eltern ihre Söhne und Töchter, wenn die Situation zuhause eskaliert ist und nicht mehr verantwortbar erscheint. Spezialisierte Einrichtungen werden zusätzlich direkt von anderen Kantonen angefragt.

Nach der Anmeldung beim Verbund werden die Einrichtungen über die Person informiert. Zum Teil werden auch gezielt Institutionen im Verbund angefragt, weil sie das passende Setting zum Personenprofil besitzen. Zeichnet sich keine Lösung ab, wird im Gesamtverbund nachgefragt. Eher selten erfolgt eine Anfrage bei anderen Kantonen. Es bestehen Fallsituationen, bei denen lange keine Lösung gefunden wird. Dies kann damit zusammenhängen, dass passende Einrichtungen aus-



gebucht sind oder Institutionen das «Risiko» bei einer sehr betreuungsintensiven Person nicht eingehen wollen. Zurückhaltung besteht vor allem bei Personen mit Gewaltverhalten. Gewisse Einrichtungen sind zudem nicht für psychische Problematiken geeignet.

*Angebot:* Insgesamt wird das Angebot als etwas zu knapp beurteilt. Es bräuchte moderat mehr Plätze für besonders intensive Betreuungsfälle. Die Schätzungen für die nächste Planungsperiode 2020–2022 belaufen sich auf etwa fünf bis zehn zusätzliche Plätze. Die befragten Vertreter/-innen führen zudem an, dass das Platzangebot nicht das primäre Problem sei. Einige Fallsituationen könnten zwar durch die Erhöhung der Platzzahl gelöst werden, bei anderen liege die Schwierigkeit woanders, z.B. daran, dass Einrichtungen grundsätzlich nicht in der Lage seien, für die vorliegenden Problemstellungen ein geeignetes Setting anzubieten.

Bei einem Ausbau des Angebots bestehe gemäss den befragten Fachpersonen seitens der Einrichtungen häufig Zurückhaltung, weil die Kosten dieser Plätze die Finanzierungsmöglichkeiten übersteigen würden. Insbesondere gelte es, Zusatzkosten zu berücksichtigen: So verursachten einige Personen beispielsweise Materialschäden. Zudem müssten die Fachkräfte in den Einrichtungen gezielt aus- und weitergebildet werden, z.B. im Umgang mit gewalttätigen Klientinnen und Klienten. In mehreren Interviews wurde thematisiert, dass es schwierig sei, geeignete Fachkräfte zu finden. Gleichzeitig bestehe in diesen Betreuungssettings eine erhöhte Personalfuktuation.

Alle befragten Fachpersonen betonen, dass die Frage nach dem Angebot vor allem eine finanzielle sei. Zum einen würde die Zusicherung an Mitteln für die Anpassung der Settings (als eine Art Voranschuss bzw. Anschubfinanzierung) dafür sorgen, dass die Bereitschaft der Einrichtungen zu Veränderungen der Infrastruktur erhöht würde. Im Weiteren würde eine angemessene Vergütung der Betreuungskosten die Angebotsentwicklung ebenfalls unterstützen, weil diese bei betreuungsintensiven Fällen bislang nicht den real entstehenden Kosten entspräche. Eine angemessene Finanzierung könnte schliesslich dazu beitragen, dass die Klientel nach notwendigen Anpassungen in derselben Einrichtung bleiben könnte.

#### **4.6 Erkenntnisse**

*Platzbedarf I:* Die Analysen zeigen, dass der Bedarf an Plätzen gering ist. Jährlich kann im Kanton Zürich mit etwa einem Dutzend Fällen gerechnet werden, für die die regionalen Institutionenverbände des Kantons passende Angebote suchen müssen. Die Fälle sind allerdings kostenintensiv und der Betreuungsaufwand sehr hoch. Die befragten Fachpersonen sind sich darin einig, dass die momentane Finanzierung bei diesen Nutzer/-innen meistens nicht kostendeckend ist. Es wird vor allem bei der Höhe der Beiträge Handlungsbedarf angeregt. Da die Fälle nicht in das IBB-Schema passen, erscheint es angezeigt, eine neue Planungs- und Finanzierungskategorie zu schaffen.

*Platzbedarf II:* Den regionalen Institutionsverbänden gelingt es in der Regel, Plätze für Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf zu finden. Es existieren allerdings auch einige Fälle, bei denen die Platzfindung nicht oder nur über Umwege möglich und mit Schwierigkeiten verbunden ist. Die befragten Expertinnen und Experten erachten deswegen einen geringen Ausbau der Plätze für notwendig.

*Indikatorenmodell als Grundlage für die Finanzierung:* Das Ausarbeiten von Indikatoren für die Erkennung von Fällen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf hat sich als komplex erwiesen. Es bestehen zwar wiederkehrende Merkmale, diese sind als Definitionskriterien für ein Finanzierungsmodell allerdings noch zu wenig fassbar. Vielmehr zeigt sich eine starke Heterogenität der Einzelfälle. So hat sich auch in den beiden untersuchten Kantonen, in denen bereits ein Finanzierungsmodell für die Intensivbetreuung eingeführt wurde, gezeigt, dass die prognostizierte Zahl an Fällen rasch überschritten wurde, weil keine abschliessenden, eindeutigen Identifikationskriterien





bestehen. Beide Kantone rechnen zudem mit einer weiteren Zunahme der Fallzahlen. Es wurde zudem deutlich, dass die Beurteilung nicht allein über Einzelfallkriterien erfolgen kann. Genauso wichtig ist die Betrachtung der hochstrukturierten Settings sowie der Betreuungskonzepte und -strukturen in den Einrichtungen.

#### **4.7 Empfehlungen**

Basierend auf die Ergebnisse der Erhebungen können folgende Empfehlungen abgeleitet werden:

*Empfehlung 1 – Platzbedarf:* Für die moderat steigende Nachfrage nach Plätzen bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an. Entweder bauen Institutionen, die bereits intensive Fälle betreuen, ihr Angebot aus oder weitere Einrichtungen bieten solche Sondersettings neu an. Beide Optionen sind denkbar. Deswegen kann sowohl die kostengerechte Finanzierung des Einzelfalls als auch der Fachsupport für den Aufbau der benötigten Infra- und Betreuungsstruktur im Vordergrund stehen.

*Empfehlung 2 – Indikatorenmodell als Grundlage für die Finanzierung:* Das Kantonale Sozialamt Zürich sollte für die Finanzierung von Fällen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf zwei Ebenen berücksichtigen: Die Einzelfall- und die institutionelle Ebene. Die Identifikation von Fällen allein über Indikatoren erscheint nicht zielführend. Betreuungsintensive Fälle sind für Personal und System eine Herausforderung und müssen auch an den Betreuungskonzepten und -praktiken der Einrichtungen bemessen werden. Im Abklärungsprozess ist daher eine Verbindung von einzelfallbezogenen und institutionellen Kriterien angezeigt.

*Empfehlung 3 – Weiterentwicklung:* In Situationen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf besteht in Fragen der Finanzierung und des Fachsupports Entwicklungsbedarf für ein konzeptuell gestütztes, systematisches Vorgehen, da sich diese Fälle nicht in das aktuell bestehende IBB-System einordnen lassen. Die zukünftigen Abklärungs-, Entscheidungs- und Supportprozesse sollten dabei gut zugänglich und einfach handhabbar sein. Die bisherigen Erkenntnisse (*Empfehlung 2*) legen diesbezüglich nahe, weiterhin auf Einzelfallbasis zu operieren und zunächst kein standardisiertes Instrument einzuführen. Die aktuelle Abklärungs- und Zusprachepraxis sollte in diesem Sinne weitergeführt und mit entsprechenden Massnahmen schrittweise optimiert und systematisiert werden. Konkret empfiehlt sich zur Entwicklung einer zukünftigen Finanzierungspraxis und eines gezielten Fachsupports für diese Betreuungssituationen die Einsetzung eines Fachteams und die Durchführung eines mindestens dreijährigen Pilotprojekts, das idealerweise in drei Phasen gegliedert ist: (1) Entwicklungs- und Aufbauphase, (2) Implementierungsphase und (3) Evaluationsphase. Zentral ist die Reflexion / Evaluation in sämtlichen Projektphasen – idealerweise mit externer Expertise (Supervision) und bei laufender Optimierung von Verfahren, Prozessen und Anwendungsformen. Die Analyse in den beiden untersuchten Kantonen hat deutlich aufgezeigt, dass die Ad-hoc-Implementierung eines Finanzierungssystems zu viele Unsicherheiten und Unvorhersehbarkeiten birgt. Ein Finanzierungs- und Fachsupportkonzept für den Kanton Zürich sollte daher prozesshaft über Erfahrungswerte ausgearbeitet werden. Gleichzeitig sollte spätestens bei der festen Einführung eines Finanzierungsmodells eine Abstimmung mit der anstehenden Subjektfinanzierung erfolgen (*Kapitel 1*).



## 5 Bedarfsrelevante Einflussfaktoren

Die Identifikation von möglichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Nachfrage erlaubt es, Trends zu berücksichtigen, die für die mittelfristige Angebotsplanung im Kanton Zürich relevant sein können. Dabei interessieren in Ergänzung zu den grundsätzlichen Gegebenheiten der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung und zur interkantonalen Nutzungsverflechtung insbesondere fachliche, strukturelle, politische und gesellschaftliche Veränderungen, die in Zukunft einen Einfluss auf das stationäre Angebot für Menschen mit Behinderung haben dürften. Als Grundlage für dieses Kapitel dienen u.a. spezifische Auswertungen der jährlichen Angebotserhebungen und der Listen der betreuten Personen. Die Verantwortlichen des Kantonalen Sozialamts haben diese Grundlagen gesichtet und eine Einschätzung des Inhalts und der Relevanz der einzelnen Einflussfaktoren vorgenommen. Die als besonders relevant befundenen Einflussfaktoren werden in diesem Kapitel kurz erörtert. Es handelt sich hierbei um die Bevölkerungsentwicklung, die weiterhin steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung, um die Situation älterer Menschen in den stationären Einrichtungen, um Veränderungen der Aufenthaltsdauer in medizinischen Einrichtungen, um die Entwicklung bei Fällen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf, um die Struktur der Neueintritte der Nutzer/-innen, um die Nutzungsverflechtung des Kantons Zürich mit den Kantonen der Ostschweiz sowie der Gesamtschweiz und um die Entwicklungen bei den nicht beitragsberechtigten Plätzen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention entfaltet im Hinblick auf die Postulate der Selbstbestimmung und Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderung bereits ihre Wirkung. Allfällige quantitative Effekte auf die Angebotslandschaft sind zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch schwer einzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft ein Rückgang bei den Angeboten im stationären Bereich stattfinden wird, während ambulante Unterstützungsleistungen zunehmen werden. Wann und wie stark diese Entwicklung Folgen zeigt, ist abhängig von der Umsetzung der Motion Subjektfinanzierung (*Kapitel 1*).

### 5.1 Prognostiziertes Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich

Basierend auf den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Amtes des Kantons Zürich (2018) zeigt die untenstehende Tabelle die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich für die Jahre 2017 und 2025 auf. Die Prognosen des Statistischen Amtes orientieren sich am mittleren Szenario des BFS für den Kanton Zürich (BFS-Szenario AR-00-2015, Referenzszenario, veröffentlicht im Mai 2016).

Tabelle 12: Prognose der Bevölkerungsentwicklung im Kanton Zürich bis 2025

Jahr	2017	2025
Bevölkerungszahl	1'498'641	1'630'443
Wachstum 2017–2025		8.80%

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich (2018)<sup>10</sup>

Gemäss dem Statistischen Amt des Kantons Zürich wohnten am 31. Dezember 2017 insgesamt 1'498'641 Menschen im Kanton. Der Kanton Zürich zählt im gesamtschweizerischen Vergleich zu den Kantonen mit dem stärksten Bevölkerungswachstum. Für 2017–2025 sagt das Amt ein jährliches Wachstum von durchschnittlich 1.1% voraus.

<sup>10</sup> [https://statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/daten\\_bevoelkerung\\_soiales/bevprognosen.html](https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soiales/bevprognosen.html) [Stand 28.01.2019].





*Nachfragetendenz:* Bis 2025 ist im Kanton Zürich mit einem jährlichen Bevölkerungswachstum von über 1% zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich von einem ähnlich hohen Anstieg des Angebots resp. Platzbedarfs in den Behinderteneinrichtungen auszugehen.

## 5.2 Ältere Menschen mit Behinderung

Die Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung steigt weiterhin an. Dies führt dazu, dass bei gleichzeitig rückläufigen Eintritten jüngerer Personen die Anzahl älterer Personen mit einer Behinderung in den Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich weiter zunehmen wird. Dieser generelle Trend zeigt sich auch im Kanton Zürich, wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist.

*Tabelle 13: Altersverteilung der Nutzer/-innen im Bereich „Wohnen“ 2009, 2015 und 2018*

		Anzahl Nutzer/-innen 2009		Anzahl Nutzer/-innen 2015		Anzahl Nutzer/-innen 2018	
		Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
<b>Wohnen</b>	unter 18 Jahre	8	0.2	1	0.0	1	0.0
	18–45 Jahre	1'822	52.9	1'726	48.0	1'691	45.9
	46–55 Jahre	794	23.1	899	25.0	884	24.0
	56–64 Jahre	507	14.7	572	15.9	675	18.3
	65 und älter	311	9.1	399	11.1	434	11.8
	<b>Total</b>	<b>3'442</b>	<b>100.0</b>	<b>3'597</b>	<b>100.0</b>	<b>3'685</b>	<b>100.0</b>

Datenquellen: Angebotserhebungen 2009 und 2015; ASBB-Datenbank 2018

Im Angebotsbereich „Wohnen“ nimmt die Altersgruppe der 56- bis 64-Jährigen am stärksten zu. Eine Zunahme wird auch bei den Personen, die 65 Jahre oder älter sind, verzeichnet. Hingegen ist zwischen 2009 und 2018 bei den Nutzerinnen und Nutzern zwischen 18 und 45 Jahren ein deutlicher Rückgang festzustellen. Da im Angebotsbereich „Tagesstruktur“ bei der Angebotsform „Tagesstätte“ im Beobachtungszeitraum statistisch relevante Neu- und Umdefinitionen vorgenommen wurden, werden zu diesem Angebotsbereich aufgrund der geringen Vergleichbarkeit keine Angaben präsentiert.

Aufgrund der weiterhin steigenden Lebenserwartung bedarf es zudem in Zukunft eines Ausbaus des Pflegeangebots (pflegerische und medizinische Leistungen), wobei hier eine enge Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsbereich angezeigt ist.

*Nachfragetendenz:* Es bestehen Hinweise auf eine vermehrt notwendige Ausdifferenzierung des Angebots für ältere Menschen mit Behinderung in stationären Einrichtungen. Da die älter werdenden betreuten Personen zumeist auf ihren angestammten Plätzen verbleiben, müssen für diese Klientel nur wenige zusätzliche Plätze geschaffen werden. Hingegen ergibt sich daraus eine Zunahme des Platzbedarfs für Neueintretende (jüngere Personen), da aufgrund der höheren Lebenserwartung die Plätze nicht in ausreichender Zahl frei werden.

## 5.3 Veränderungen der Aufenthaltsdauer in psychiatrischen Kliniken und Rehabilitationseinrichtungen

Die Behandlung in psychiatrischen Kliniken ist seit einigen Jahren stärker auf akute Krankheitsphasen fokussiert. Wurden bislang Menschen mit chronischen psychischen Erkrankungen über längere Zeiträume hinweg in psychiatrischen Kliniken hospitalisiert, werden sie inzwischen vermehrt in Wohnheimen untergebracht. Dies stellt die Wohnheime vor entsprechende Herausforderungen, da sich ein Teil dieser Personen durch einen instabilen Krankheitsverlauf, Verhaltensauffälligkeiten



und ein niedriges Strukturniveau in der Alltagsbewältigung auszeichnet. Zumal die Art der Angebote und die Tragfähigkeit der bestehenden Wohnheime für diese Menschen oft hohe Zugangsschwellen darstellen, wären Angebote mit niedrigem Anforderungsniveau und intensiverer Betreuung angezeigt.

Verschiedene Wohnheime im Kanton Zürich haben bereits auf diese neue Situation reagiert. So wurden beispielsweise kontinuierliche Schulungen zu psychiatrischen Themen sowie Fall- und Supervisionen durch psychiatrisch ausgebildete Fachpersonen eingeführt oder vermehrt psychiatrisch geschultes Personal angestellt. Dies erhöht zwar die Tragfähigkeit der Wohnheime für Menschen mit schwereren psychischen Beeinträchtigungen und verbessert die Zusammenarbeit mit psychiatrischen Einrichtungen, reicht jedoch in vielen Fällen nicht aus, um stabile Wohnsituationen zu schaffen. Da die Einrichtungen gemäss IEG jedoch nie psychiatrisch-therapeutisch, sondern immer agogisch ausgerichtet sind, bleibt die Aufnahmefähigkeit für Psychatriepatientinnen und -patienten systembedingt begrenzt.

*Nachfragetendenz:* Aufgrund einer kürzeren Aufenthaltsdauer in der stationären Psychiatrie wird erwartet, dass die Invalideneinrichtungen ihr Angebot anpassen müssen. Die Adaptationsmöglichkeiten sind aufgrund des sozialpädagogischen Betreuungskontextes jedoch begrenzt.

#### **5.4 Fehlversorgung von Menschen mit Hirnverletzung**

Personen mit einer Hirnverletzung treten wie Menschen mit chronischen psychischen Erkrankungen in den letzten Jahren früher aus einer Rehabilitationseinrichtung aus und im Bedarfsfall demzufolge früher in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ein. Die Einrichtungen gemäss IEG müssen ihr Angebot entsprechend anpassen. Aus den oben in *Anschnitt 5.3* erwähnten Gründen sind die Anpassungsmöglichkeiten für diese Nutzer/-innen allerdings eingeschränkt. Häufig sind hirnverletzte Personen in Pflegeheimen untergebracht, deren Angebot in der Regel auf deutlich ältere Bewohner/-innen ausgerichtet ist. Dies führt dazu, dass sie eine ihrem Alter nicht angemessene Betreuung erhalten und folglich falsch versorgt werden.

*Nachfragetendenz:* Es wird ein höherer Bedarf für Menschen mit Hirnverletzungen sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Tagesstruktur erwartet. Dabei ist zentral, dass die Personen eine ihrem Alter entsprechende Versorgung erhalten.

#### **5.5 Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf**

In *Kapitel 4* wird die Situation von Menschen mit einem besonders intensiven Betreuungsbedarf diskutiert, die ein Schwerpunktthema des vorliegenden Planungsberichts ist. Die erhobenen Daten haben gezeigt, dass die regionalen Institutionenverbände im Kanton Zürich jährlich etwa für ein Dutzend Fälle ein geeignetes Angebot suchen müssen. Die befragten Fachpersonen gehen von einem leichten Anstieg des Bedarfs an Plätzen für die nächste Planungsperiode aus.

*Nachfragetendenz:* Bei Menschen mit besonders intensivem Betreuungsbedarf wird ein sehr moderater Anstieg der Fallzahlen erwartet. Demensprechend wird in der Tendenz eine leichte Zunahme beim Bedarf an neuen Plätzen prognostiziert.

#### **5.6 Struktur der Neueintritte**

Es wurde mit den Daten der ASBB-Datenbank geprüft, ob durch einen Vergleich der Neueintritte für die Jahre 2015 und 2018 jeweils mit dem Stichdatum 1. Oktober bei den 18- bis 45-jährigen Personen sichtbare Tendenzen erkennbar werden. Es zeigt sich, dass die Zahl an Nutzer/-innen in diesem Alterssegment deutlich abgenommen hat. Im Bereich Wohnen wurden im Jahr 2015 180



Neueintritte gezählt, 2018 waren es noch 142. Im Bereich Tagesstruktur wurden 2015 642 Neueintritte erfasst, 2018 waren es noch 499. Dies entspricht einer quantitativen Abnahme von 21.1% im Bereich Wohnen und von 22.3% im Bereich Tagesstruktur. Während die Anzahl an älteren Personen in den Einrichtungen gemäss IEG im Kanton Zürich aufgrund der höheren Lebenserwartung zunimmt, rücken weniger jüngere Personen nach. Diese Veränderungen geben Hinweise darauf, dass zahlreiche jüngere Personen nicht mehr in einer Einrichtung untergebracht werden wollen, sondern private Wohnformen bevorzugen.

*Nachfragetendenz:* In der neuen Planungsperiode ist mit einer weiteren Abnahme der Neueintritte junger Menschen mit Behinderung in den Angebotsbereichen Wohnen und Tagesstruktur zu rechnen.

## 5.7 Interkantonale Nutzungsverflechtung

Anhand der Listen der betreuten Personen von 2015 und 2018 kann aufgezeigt werden, wie viele Nutzer/-innen aus dem eigenen Kanton und wie viele aus anderen Kantonen im Angebotsbereich „Wohnen“ Plätze im Kanton Zürich beanspruchen. Zudem geben die Listen darüber Auskunft, wie viele Personen aus dem Kanton Zürich in einem anderen Kanton Plätze in Anspruch nehmen.

*Tabelle 14: Nutzer/-innen aus anderen Kantonen im Bereich „Wohnen“ in Einrichtungen des Kantons Zürich, Anzahl Nutzer/-innen 2015 und 2018*

Jahr	Total Nutzer/-innen*	Total ausserkantonale Nutzer/-innen	Anteil ausserkantonale Nutzer/-innen am Gesamt in Prozent
2015	3'597	485	13.5
2018	3'685	517	14.0

Datenquellen: Listen der betreuten Personen 2015 und 2018 des Kantons Zürich

Legende: \* Gesamtzahl der Nutzer/-innen von Angeboten im Kanton Zürich, Herkunft aus allen Kantonen inkl. Zürich

Zwischen 2015 und 2018 ist der prozentuale Anteil an ausserkantonalen Nutzer/-innen, die ein Wohnangebot im Kanton Zürich wahrnehmen, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Nutzer/-innen im Kanton Zürich um ein halbes Prozent gestiegen. In absoluten Zahlen hat sich die Anzahl ausserkantonomaler Nutzer/-innen im Kanton Zürich von 485 auf 517 um 32 Personen erhöht.

In der nächsten Tabelle ist die Nutzung von Wohnangeboten von Menschen mit Behinderung aus dem Kanton Zürich in anderen Kantonen ausgewiesen.

*Tabelle 15: Inanspruchnahme von Plätzen im Bereich „Wohnen“ durch Zürcher/-innen in anderen Kantonen, Anzahl Nutzer/-innen 2015 und 2018*

Jahr	Total Nutzer/-innen*	Total ausserkantonale beanspruchte Plätze	Anteil ausserkantonale beanspruchte Plätze am Gesamt in Prozent
2015	3'597	524	14.6
2018	3'685	523	14.2

Datenquellen: Listen der betreuten Personen 2015 und 2018 des Kantons Zürich

Legende: \* Gesamtzahl der Nutzer/-innen von Angeboten im Kanton Zürich, Herkunft aus allen Kantonen inkl. Zürich



Zwischen 2015 und 2018 ist der prozentuale Anteil an Zürcher/-innen, die ein ausserkantonales Angebot nutzen, gegenüber der Gesamtzahl an Nutzer/-innen im Kanton Zürich von 14.6% auf 14.2% leicht gesunken. Die Anzahl an Zürcher/-innen, die einen ausserkantonalen Platz beanspruchen ist im beobachteten Zeitraum etwa gleichgeblieben (2015: 524; 2018: 523). 2018 nutzten beinahe gleich viele Zürcher/-innen ein ausserkantonales Angebot (523) wie Personen aus anderen Kantonen einen Wohnplatz im Kanton Zürich beanspruchten (517).

*Nachfragetendenz:* Zwischen 2015 und 2018 hat sich die Anzahl der ausserkantonalen Nutzer/-innen im Kanton Zürich leicht erhöht, während die Anzahl Zürcher/-innen, die ausserkantonale Angebote beanspruchen, stagniert hat. Die Entwicklung deutet auf einen moderaten Nachfrageanstieg aufgrund der leicht zunehmenden Nachfrage von ausserkantonalen Nutzer/-innen hin.

### 5.8 Entwicklung bei den nicht-beitragsberechtigten Plätzen 2017 und 2018

Anhand der Angebotserhebungen 2017 und 2018 wurde die Entwicklung der nicht-beitragsberechtigten Plätze im Kanton Zürich überprüft. Ein quantitativer Anstieg könnte ein Indiz für eine zukünftige Abnahme bei den beitragsberechtigten Plätzen sein. Es zeigt sich allerdings, dass zwischen 2017 und 2018 nur geringfügige Veränderungen verzeichnet wurden. Im Bereich Wohnen sind die angebotenen nicht-beitragsberechtigten Plätze von 1'069 auf 1'068 um einen Platz zurückgegangen.

*Tabelle 16: Entwicklung der nicht-beitragsberechtigten Plätze im Bereich „Wohnen“*

<b>Jahr</b>	<b>angebotene Plätze</b>
2017	1'069
2018	1'068
<b>Differenz</b>	<b>-1</b>

Datenquelle: Angebotserhebungen des Kantonalen Sozialamtes Zürich

Bei der Angebotsform Tagesstruktur ist zwischen 2017 und 2018 im Kanton Zürich eine Zunahme von 12 Plätzen zu verzeichnen. Waren es 2017 insgesamt 279 nicht-beitragsberechtigte Plätze, so stieg die Anzahl Plätze 2018 auf 291. Das Wachstum ist im Bereich Tagesstruktur folglich gering.

*Tabelle 17: Entwicklung der nicht-beitragsberechtigten Plätze im Bereich „Tagesstruktur“*

<b>Jahr</b>	<b>angebotene Plätze</b>
2017	279
2018	291
<b>Differenz</b>	<b>+12</b>

Datenquelle: Angebotserhebungen des Kantonalen Sozialamtes Zürich

*Nachfragetendenz:* Zwischen 2017 und 2018 sind keine grösseren zahlenmässigen Veränderungen bei den nicht-beitragsberechtigten Plätzen zu verzeichnen. Es wird deswegen von einer gleichbleibenden Nachfragetendenz ausgegangen.



## 6 Bedarfsprognose für 2020–2022

In diesem Kapitel wird der Platzbedarf für den Planungszeitraum 2020–2022 in den beiden Angebotsbereichen „Wohnen“ und „Tagesstruktur“ prognostiziert.

### 6.1 Schätzung der fehlenden Plätze im Bereich „Wohnen“

#### - *Rechnerische Prognose der von 2020–2022 fehlenden Plätze mit Auslastungsgrad von 94%*

Von 2015 bis 2018 ist die Zahl der Nutzer/-innen im Bereich „Wohnen“ von 3'597 auf 3'685 um 88 Personen gestiegen. Gleichzeitig hat gemäss den Angaben der jährlich durchgeführten Angebotserhebungen die Anzahl belegter Plätze im selben Zeitraum um 66 Plätze zugenommen, was einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 22 Plätzen entspricht. Der Nachfragetrend verlief in der aktuellen Periode jedoch keineswegs linear: Seit 2017 ging die Platznachfrage markant zurück. Zwischen 2017 und 2018 erhöhte sich die Anzahl der belegten Plätze lediglich um zwei Plätze (belegte Plätze 2017: 3'562; 2018: 3'564). Angesichts dieser jüngsten Entwicklungen ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach neuen Plätzen für die Planungsperiode 2020–2022 ebenfalls sehr gering ausfallen wird. Die höhere Zahl an Nutzer/-innen gegenüber der Zahl belegter Plätze lässt sich dadurch erklären, dass bei einem Wechsel des Wohnplatzes innerhalb eines Jahres derselbe Platz von einer nachfolgenden Nutzerin oder einem nachfolgenden Nutzer belegt werden kann.

Basierend auf der 2015 erstellten Prognose für die Planungsperiode 2016–2019 wurden 117 Plätze prognostiziert und 115 neue Plätze real geschaffen (*Absatz b in Abschnitt 2.4*). Die zuvor beschriebene, abnehmende Platznachfrage führt in der aktuellen Planungsperiode (2016–2019) zu einer Abnahme des Auslastungsgrads auf 93.4 Prozent (2018). Gestützt auf diese neuesten Entwicklungen würde für die nächste Planungsperiode ein Bedarf von 60 oder weniger Plätzen resultieren. Rechnet man den Zielwert des Auslastungsgrads für die kommende Planungsperiode (2020–2022) von 94% mit ein (*Absatz d in Abschnitt 2.4*), so ergibt dies einen Bedarf von etwa 40 neuen Plätzen.

In *Abschnitt 5.4* wurde auf die Fehlversorgung von Menschen mit einer Hirnverletzung hingewiesen. Sie befinden sich häufig in Pflegeheimen und erhalten zwar eine fachlich versierte Pflege, aber eine ihrem Alter in der Regel zu wenig angemessene agogische Betreuung. Aus fachlichen und qualitätsbezogenen Überlegungen erscheint es richtig, Menschen mit Hirnverletzungen vermehrt eine Wahlmöglichkeit zu bieten, was den Aufbau von Plätzen in den IEG-Einrichtungen notwendig macht. Die Entwicklung der Nachfrage nach Plätzen bei Menschen mit einer Hirnverletzung ist aufgrund fehlender Erfahrungswerte schwer vorzusagen. Es wird mit einem Bedarf von rund 20 Plätzen für die Planungsperiode 2020–2022 gerechnet. Für die folgende Planungsperiode 2023–2025 können dann präzisere Prognosen erstellt werden. Insgesamt ergibt sich somit ein Bedarf von 60 neu zu schaffenden Plätzen.

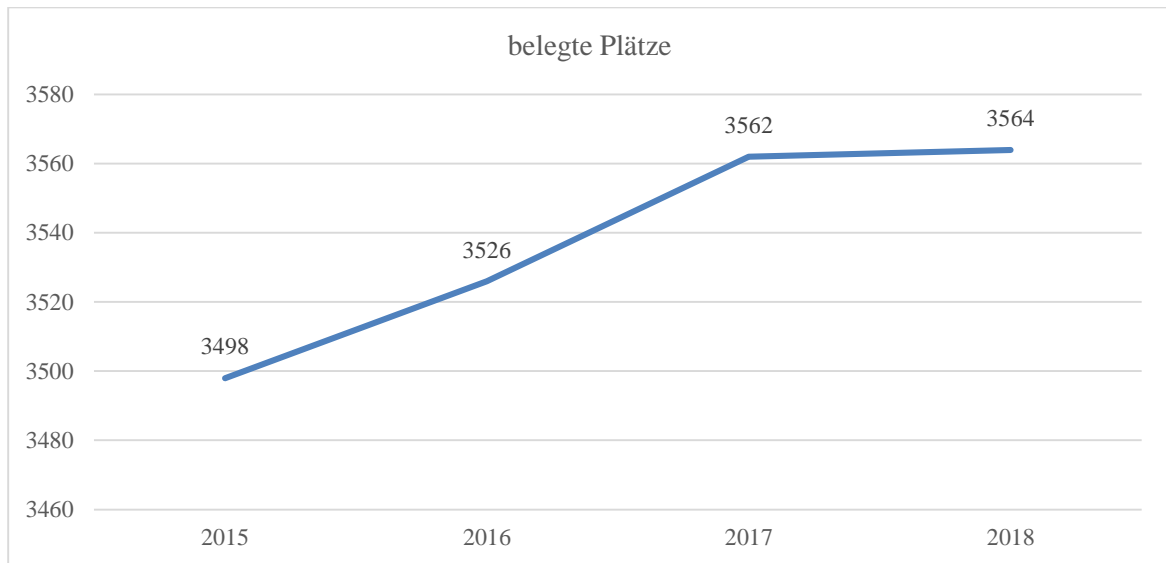
*Tabelle 18: Entwicklung der belegten Plätze 2015–2018 und Prognose fehlender Plätze 2020–2022 im Bereich „Wohnen“*

Wohnen	belegte Plätze 2015	belegte Plätze 2016	belegte Plätze 2017	belegte Plätze 2018	rechnerische Prognose mit Auslastung 94%: fehlende Plätze 2020– 2022
<b>Total</b>	<b>3'498</b>	<b>3'526</b>	<b>3'562</b>	<b>3'564</b>	<b>60</b>

Datenquellen: ASBB-Datenexport 2015–2018



Diagramm 1: Entwicklung der belegten Plätze 2015–2018 im Bereich „Wohnen“



Datenquellen: ASBB-Datenexport 2015–2018

#### - **Gewichtete Prognose**

Die oben dargestellte, rein rechnerisch hergeleitete Prognose wird mit den Erkenntnissen aus der Analyse der bedarfsrelevanten Einflussfaktoren (*Kapitel 5*) gewichtet. Berücksichtigt werden bei dieser gewichteten Prognose zudem die Veränderungen in den letzten Jahren. Für die Kategorien „Wohnform“, „Art der Behinderung“, „Alter“ und „IBB-Einstufung“ werden jeweils die Entwicklungstendenz bei den Plätzen beschrieben und die gewichtete Prognose ausgewiesen.

#### **Wohnform**

*Entwicklungstendenz:* In der Wohnform „Wohnheim / Wohngruppe“ ist zwischen 2015 und 2018 eine starke Zunahme zu verzeichnen, während die belegten Plätze im „betreuten Wohnen“ und in den „Wohnschulen“ abgenommen haben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Schweregrad der Behinderungen zunimmt und dass Menschen mit einem tiefen Behinderungsschweregrad gar nicht erst in das System eintreten.

*Prognose:* Aufgrund der beschriebenen Entwicklungen sollte sich der prognostizierte zusätzliche Bedarf von 60 Plätzen für die kommende Planungsperiode in erster Linie auf den Bereich „Wohnheim / Wohngruppe“ konzentrieren.

#### **Art der Behinderung**

*Entwicklungstendenz:* Zwischen 2015 und 2018 haben die Plätze für Menschen mit einer geistigen Behinderung zugenommen, während die Zahlen an belegten Plätzen von Menschen mit einer körperlichen oder psychischen Behinderung sowie mit Sinnesbehinderungen stagnierten oder rückläufig sind. Eine Steigerung bei der Platzbelegung ist auch bei Menschen mit einer Hirnverletzung und mit Autismus zu verzeichnen.

*Prognose:* Die 60 neu zu schaffenden Plätze sollten sich aller Voraussicht nach auf Menschen mit einer geistigen Behinderung (etwa 35 Plätze), mit Hirnverletzungen (etwa 20 Plätze) und mit Autismus (mindestens 5 Plätze) verteilen. Der hohe Bedarf bei Menschen mit einer Hirnverletzung ist





mit der Überführung von Nutzer/-innen in Einrichtungen gemäss IEG zu erklären, die sich aktuell in Pflegeeinrichtungen befinden (*Absatz a* oben).

### Alter

*Entwicklungstendenz:* Im Zeitraum von 2015 bis 2018 war bei den Altersgruppen 56–64 Jahre sowie 65 Jahre und älter eine starke Zunahme zu verzeichnen. Dies ist auf die steigende Lebenserwartung bei Menschen mit Behinderung zurückzuführen. Der quantitative Anstieg kann dadurch erklärt werden, dass sich Personen mit fortschreitendem Alter von Jahr zu Jahr in die nächsthöhere Alterskategorie bewegen. Bei jüngeren Personen bestand im Beobachtungszeitraum ein kontinuierlicher Rückgang an Neueintritten, insbesondere in der Altersgruppe 18–45 Jahre, auch wenn letztere unverändert die Hauptaltersgruppe ausmacht.

*Prognose:* Trotz der Zunahme an älteren Nutzer/-innen besteht kaum zusätzlicher Bedarf an Plätzen, da diese Personen an ihren angestammten Plätzen verbleiben – mit Ausnahme von wenigen Spezialversorgungsplätzen. Bei älteren Personen geht es primär darum, die bestehenden Plätze qualitativ an deren Bedürfnisse anzupassen, ohne dass neue Plätze geschaffen werden. Neue Plätze werden hingegen für jüngere, neu eintretende Personen benötigt. Die Entwicklungen der Platzzahlen in der Planungskategorie «Alter» sind daher nicht unmittelbar planungsrelevant, da für Neueintritte von jungen Menschen ohnehin Plätze geschaffen werden müssen. Aus diesen Gründen wird keine Empfehlung zur Schaffung von Plätzen in einer bestimmten Alterskategorie unterbreitet.

### IBB-Einstufung

*Entwicklungstendenz:* Der durchschnittliche Betreuungsgrad der Nutzer/-innen über alle IBB-Stufen ist zwischen 2015 und 2018 um 5.5 Basispunkte von 2.130 auf 2.185 angestiegen (Quelle: ASBB-Datenbank). Die Zunahme dieses Durchschnittswertes erscheint zunächst als sehr gering. Übersetzt man diesen Wertanstieg allerdings in Fallzahlen, dann entspricht die Veränderung ungefähr einer Erhöhung um eine IBB-Stufe bei rund 200 bzw. bei rund 5% der betreuten Personen. Ein derartiges Wachstum ist angebots- und kostenrelevant (*Kapitel 8*).

*Prognose:* Für die Planungsperiode wird weiterhin mit einem leichten Anstieg des Betreuungsbedarfs gerechnet. Auch die neu zu schaffenden Plätze für Menschen mit Hirnverletzung werden eine hohe IBB-Einstufung aufweisen (IBB-Stufe 3 oder 4).

## 6.2 Schätzung der fehlenden Plätze im Bereich „Tagesstruktur“

### - *Rechnerische Prognose der von 2020–2022 fehlenden Plätze mit Auslastungsgrad von 95%*

Die Zahl der Nutzer/-innen ist zwischen 2015 und 2018 von 7'550 auf 7'802 um 252 Personen gestiegen. Im Bereich Tagesstruktur weicht die Zahl der Nutzer/-innen von der Zahl der belegten Plätze stärker ab als im Bereich Wohnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Nutzer/-innen Teilzeit anwesend sind, was die Mehrfachbelegung von Plätzen ermöglicht (*Abschnitt 3.4*). Die Zahl der belegten Plätze hat sich zwischen 2015 und 2018 von 5'717 auf 5'854 um 137 Plätze erhöht, folglich um etwa 46 Plätze pro Jahr. Basierend auf den Einschätzungen aus dem Jahr 2015 für die Planungsperiode 2017–2019 wurden 117 Plätze prognostiziert, real wurden 123 neue Plätze geschaffen (*Absatz b in Abschnitt 2.4*). Bei einer linearen Fortschreibung der Entwicklung zwischen 2015 und 2018 würden für die folgende Planungsperiode knapp 140 zusätzliche Plätze benötigt. Betrachtet man allerdings die Entwicklung der belegten Plätze seit 2015, so zeigt sich, dass sich die Zunahme kontinuierlich verringerte (2016: +76; 2017: +43; 2018: +18). Aufgrund der stagnierenden Nachfrage ist der Auslastungsgrad von 94.8% (2016) auf 94.2% (2018) gesunken. Entsprechend diesem jüngsten Trend ist – sehr vergleichbar mit den Entwicklungen im Angebotsbereich





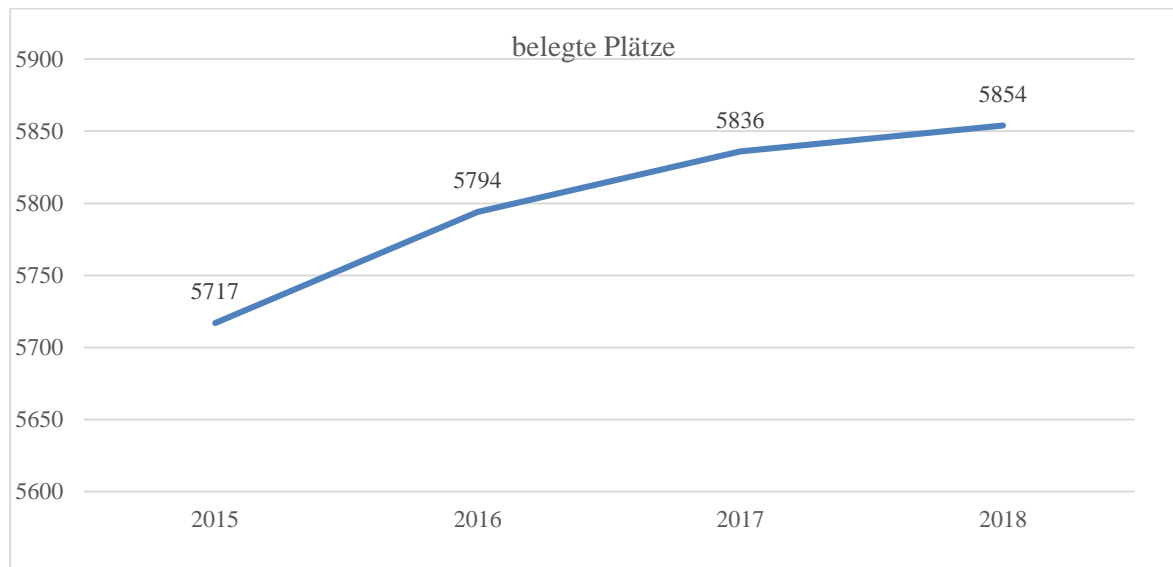
„Wohnen“ – nur mit einem sehr geringen zusätzlichen Bedarf an Plätzen zu rechnen. Wird der Zielwert des Auslastungsgrads von 95% für die kommende Planungsperiode 2020–2022 einberechnet (Absatz d in Abschnitt 2.4), dann verbleiben rund 70 neu zu schaffende Plätze. Da im Bereich Wohnen voraussichtlich etwa 20 Plätze für Menschen mit Hirnverletzungen geschaffen werden (Absatz a in Abschnitt 6.1), wird für diese Nutzer/-innen ein entsprechender Tagesstrukturplatz benötigt. Insgesamt resultiert folglich ein Bedarf von 90 weiteren Plätzen für die Planungsperiode 2020–2022.

Tabelle 19 Entwicklung der belegten Plätze 2015–2018 und Prognose fehlender Plätze 2020–2022 im Bereich „Tagesstruktur“

Tagesstruktur	belegte Plätze 2015	belegte Plätze 2016	belegte Plätze 2017	belegte Plätze 2018	rechnerische Prognose mit Auslastung 95%: fehlende Plätze 2020–2022
Tagesstätte	2'000	2'062	2'120	2'133	
Werkstätte	3'717	3'732	3'716	3'721	
<b>Total</b>	<b>5'717</b>	<b>5'794</b>	<b>5'836</b>	<b>5'854</b>	<b>90</b>

Datenquellen: ASBB-Datenexport 2015–2018

Diagramm 2: Entwicklung der belegten Plätze 2015–2018 im Bereich „Tagesstruktur“



Datenquellen: ASBB-Datenexport 2015–2018

#### - **Gewichtete Prognose**

Die oben dargestellte, rein rechnerisch hergeleitete Prognose wird in der folgenden Tabelle noch mit wichtigen Erkenntnissen aus der Analyse der bedarfsrelevanten Einflussfaktoren (Kapitel 5) gewichtet. Berücksichtigt werden bei dieser gewichteten Prognose zudem die Veränderungen in den letzten Jahren. Analog zum Angebotsbereich Wohnen (Abschnitt 6.1) werden auch im Bereich der Tagesstruktur für die einzelnen Kategorien („Angebotsformen der Tagesstruktur“, „Art der Behin-



derung“ und „Alter“) die Entwicklungstendenz und die Prognose dargelegt. Die Rubrik „IBB-Einstufung“ wird bei der Tagesstruktur nicht angeführt, da die Arbeitsplätze nicht einer IBB-Stufe zugeordnet werden.

### **Angebotsform der Tagesstruktur**

*Entwicklungstendenz:* Bei den „Tagesstätten“ hat sich die Anzahl belegter Plätze zwischen 2015 und 2018 stark erhöht. Im Bereich Arbeit ergaben sich folgende Entwicklungen: Rückgängig ist die Anzahl belegter Plätze bei den „Beschäftigungsplätzen“ und „Arbeit in Einrichtungen; externe Leistungen“. Eine Zunahme verzeichnen hingegen die Bereiche „externe Integrationsplätze“ und „Arbeit in Einrichtungen; interne Leistungen“.

*Prognose:* In der Planungsperiode 2017–2019 wurde das Angebot bei den Werkstätten ausgebaut. Für die kommende Planungsperiode müssen aufgrund des wachsenden Anteils an älteren Menschen Plätze in Werkstätten in Tagesstättenplätze umgewandelt werden. Daher empfiehlt sich bei „Arbeit in Einrichtungen; interne Leistungen“ ein moderater Platzausbau und bei „Arbeit in Einrichtungen; externe Leistungen“ eine Platzabnahme. Der Bedarf an neu zu schaffenden Plätzen im Bereich Tagesstruktur bezieht sich folglich primär auf die Tagesstätten. Bei den Integrationsplätzen im ersten Arbeitsmarkt gemäss dem Konzept „Supported Employment“ besteht ebenfalls eine wachsende Nachfrage. Hier empfiehlt sich ein Ausbau an Plätzen. Hingegen werden Beschäftigungsplätze mittelfristig aufgehoben. Es sind deshalb in diesem Bereich keine neuen Plätze vorzusehen.

### **Art der Behinderung**

*Entwicklungstendenz:* Bei allen Behinderungsarten hat es zwischen 2015 und 2018 eine Zunahme an Plätzen gegeben. Eine Ausnahme bilden die Sinnesbehinderungen, bei denen die Zahlen stagniert haben.

*Prognose:* Für die nächste Planungsperiode empfiehlt sich bei allen Behinderungsarten ein leichter Ausbau. Da etwa 20 neue Plätze im Bereich Wohnen für Menschen mit Hirnverletzungen vorgesehen sind, müssen entsprechend auch gleichviele Tagesstrukturplätze für diese Nutzer/-innen geschaffen werden.

### **Alter**

*Entwicklungstendenz:* Eine stärkere Zunahme war im Zeitraum zwischen 2015 und 2018 bei den Altersgruppen 46–55 Jahre, 56–64 Jahre sowie 65 Jahre und älter zu verzeichnen. Personen bewegen sich mit fortschreitendem Alter in die nächsthöhere Kategorie, was den Anstieg der Anzahl Nutzer/-innen in den höheren Alterskategorien zu erklären vermag. Bei der Altersgruppe 18–45 Jahre ist die Anzahl stagniert.

*Prognose:* Trotz der Zunahme bei den älteren Nutzenden besteht kaum zusätzlicher Bedarf, da sie bereits einen Tagesstrukturplatz belegen – allenfalls ist bei älteren Personen der Übertritt in einen freiwerdenden Tagesstättenplatz angezeigt. Wie auch im Bereich Wohnen sind die Entwicklungen in der Kategorie Alter nicht direkt planungsrelevant, da dennoch Plätze für Neueintritte für junge Menschen geschaffen werden müssen. Aus diesen Gründen wird keine Empfehlung zur Schaffung von Plätzen in einer bestimmten Alterskategorie abgegeben.



## **7 Angebotsplanung: Für die Planungsperiode 2020–2022 neu zu schaffende Plätze**

Im vorangehenden Kapitel wurde der Bedarf für die Planungsperiode 2020–2022 ermittelt. In diesem Kapitel werden nun die neu zu schaffenden Platzzahlen pro Planungseinheit definiert. Zu diesem Zweck werden in den beiden folgenden Tabellen in den beiden Angebotsbereichen «Wohnen» und «Tagesstruktur» die angebotenen Plätze 2019, die prognostizierten Platzzahlen und die bereits durch die Einrichtungen beantragten Plätze einander gegenübergestellt. Die Zahlen der angebotenen Plätze 2019 sowie die Prognosetendenzen der Hochschule Luzern werden von *Absatz b Abschnitt 2.4* bzw. *Kapitel 6* übernommen. Hinzu kommt die Anzahl der von den Einrichtungen gemäss IEG beantragten Plätze für die Planungsperiode 2020–2022. Die Unterteilung der zu schaffenden Plätze in die Angebotsformen und Behinderungsarten wird in beiden Angebotsbereichen ausgewiesen. Die Aufgliederung nach IBB-Stufen erfolgt hingegen ausschliesslich im Bereich Wohnen, da die Arbeitsplätze nicht einer Stufe zugeordnet werden können. Die Unterteilung zu den Alterskategorien wurde in beiden Angebotsbereichen weggelassen, da aus den Planungsdaten keine Zuordnung abgeleitet werden kann. Dieser Sachverhalt wurde bereits bei der gewichteten Prognose für die Bereiche Wohnen und Tagesstruktur in *Absatz b Abschnitt 6.1* und *Absatz b Abschnitt 6.2* begründet.

Im Unterschied zu den letzten Planungsperioden ist das Mengengerüst der neu zu schaffenden Plätze deutlich geringer. Um die fachlich begründeten Entwicklungen und Anforderungen in Bezug auf unterschiedliche Behinderungsarten, Alter oder IBB-Einstufungen zu erfüllen, wird es in Zukunft notwendig sein, bei Einrichtungen Plätze zu reduzieren.



Tabelle 20: Planung der neu zu schaffenden Plätze für 2020–2022 im Angebotsbereich „Wohnen“

Wohnen		Angebotene Plätze 2019 <sup>11</sup>	Prognose tendenz HSLU: fehlende Plätze 2020-2022	Anträge: durch Einrichtungen beantragte Plätze 2020-2022	Für 2020-2022 insgesamt neu zu schaffende Plätze	Erläuterung der Abweichung der Anträge / Prognose zu den neu zu schaffenden Plätzen
Wohnformen	Wohnheim / Wohngruppe	3'605	++	172	60	Alle neuen Plätze sollen im Bereich Wohnheim / Wohngruppe realisiert werden. Da die beiden anderen Leistungsbereiche eine negative Prognosetendenz aufweisen, werden dort keine neuen Plätze geschaffen.
	betreutes Wohnen	285	-	18	0	
	Wohnschulen	13	-	0	0	
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>3'903</b>	<b>60</b>	<b>190</b>	<b>60</b>	
Art der Behinderung	geistig	2'362	++	84	32	Im zahlenmässig grössten Bereich «geistige Behinderung» sollen rund 30 zusätzliche Plätze geschaffen werden.
	psychisch	933	=	29	0	Im Bereich «psychische Behinderung» verläuft die Bedarfsentwicklung stagnierend. Daher können trotz der zahlreichen Anträge keine neuen Plätze geschaffen werden.
	körperlich	265	=	4	0	
	sinnesbehindert	124	=	6	0	
	hirnverletzt	123	++	41	21	Um der Fehlversorgung von Personen mit Hirnverletzung in Pflegeheimen zu begegnen, werden eine überproportional hohe Zahl neuer Plätze geschaffen (Argumentation siehe Abschnitt 5.4)
	Autismus	96	+	26	7	Für Menschen mit Autismus können 7 neue Wohnplätze geschaffen werden. Es wird zudem geprüft, ob weitere nicht belegte Plätze aus dem Bereich geistige Behinderung umgewandelt werden können.
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>3'903</b>	<b>60</b>	<b>190</b>	<b>60</b>	
IBB-Einstufung	4 Maximum	603	+	59	28	In Abstimmung mit der Bedarfsentwicklung soll die grosse Mehrzahl von Plätzen in den IBB-Stufen 3 und 4 geschaffen werden. Plätze mit besonderem Betreuungsbedarf sind in der Stufe IBB 4 enthalten.
	3 schwer	815	+	68	28	
	2 mittel	1'282	=	32	2	In den unteren IBB-Stufen werden im beitragsberechtigten Bereich per Saldo grundsätzlich keine neuen Plätze geschaffen. Kleinere projektbedingte Abweichungen sind möglich. Wir gehen davon aus, dass es durch Umwandlung bestehender Plätze zu einer weiteren Verschiebung zu den höher eingestufteten Kategorien kommt.
	1 leicht	941	-	11	2	
	0 Minimum	262	-	20	0	
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>3'903</b>	<b>60</b>	<b>190</b>	<b>60</b>	

Datenquellen: Angaben aus den Leistungsvereinbarungen 2019 (inkl. Schätzung) und Anträge für die Angebotsplanung 2020–2022

<sup>11</sup> Die Verteilung der angebotenen Plätze auf die Kategorien wurde auf Grund der Statistik der belegten Plätze 2018 vorgenommen.



Tabelle 21: Planung der neu zu schaffenden Plätze für 2020–2022 im Angebotsbereich „Tagesstruktur“

Tagesstruktur		Angebote Plätze 2019	Prognose HSLU: fehlende Plätze 2020-2022	Anträge: durch Einrich- tungen bean- tragte Plätze 2020-2022	Für 2020-2022 insgesamt neu zu schaffende Plätze	Erläuterung der Abweichung der Anträge / Prognose zu den neu zu schaffenden Plätzen
Arbeitsform	Tagesstätte	2'284	++	289	115	Mit der fortschreitenden Alterung nimmt der Bedarf an Tagesstättenplätzen deutlich zu. Daher werden einerseits Anträge zur Umwandlung von Werkstättenplätzen in Tagesstättenplätzen stattgegeben, andererseits sollen rund 60 zusätzliche Plätze in diesem Bereich geschaffen werden; davon rund 20 für Menschen mit einer Hirnverletzung. Im Bereich Arbeit gibt es eine Verschiebung aus den klassischen geschützten Werkstätten in Tagesstätten und mehr integrativ ausgerichtete Arbeitsplätze. Neue Plätze im Bereich Arbeit sollen daher vornehmlich als externe Integrationsarbeitsplätze geschaffen werden. Ein Viertel aller im Bereich Tagesstruktur neu zu schaffende Plätze fallen in diesen Bereich.
	Beschäftigungsplatz	210	-	0	0	
	Arbeit in Einrichtung; externe Leistung	2'853	--	-16	-52	
	Arbeit in Einrichtung; interne Leistung	822	+	96.5	5	
	externer Integrationsarbeitsplatz	126	++	94	22	
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>6'295</b>	<b>90</b>	<b>463.5</b>	<b>90</b>	
Art der Behinderung	geistig	3'292	++	216.5	49	Insgesamt sollen die neuen Plätze gemäss den Bedarfstrends vergeben werden. Projektbedingte Abweichungen sind hierbei unvermeidlich, da Wohnplätze für geistig Behinderte entsprechende Tagesstrukturplätze erforderlich machen. In der Tagesstruktur ist zudem die Zuteilung der Plätze zu den Behinderungsformen weniger trennscharf als bei den Wohnplätzen. Um weitere Plätze für Menschen mit einer psychischen Behinderung zu schaffen ist in der Umsetzung zu prüfen, inwiefern schlecht belegte Plätze für geistig Behinderte umgewandelt werden können.
	psychisch	2'119	+	132.5	10	
	körperlich	456	=	10.5	0	
	sinnesbehindert	156	=	21	0	
	hirnverletzt	157	++	48	22	
	Autismus	115	+	35	9	
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>6'295</b>	<b>90</b>	<b>463.5</b>	<b>90</b>	

Datenquellen: Angaben aus den Leistungsvereinbarungen 2019 (inkl. Schätzung) und Anträge für die Angebotsplanung 2020–2022



Die wesentlichen Änderungen für die Planung 2020–2022 sind in der *Tabelle 22* zusammenfassend dargestellt. Neben den absoluten Zahlen ist auch die prozentuale Entwicklung pro Angebotsform ausgewiesen.

*Tabelle 22: Zusammenfassung der wesentlichen Änderungen in den Angebotsbereichen „Wohnen“ und „Tagesstruktur“ für die Planungsperiode 2020–2022*

<b>Wohnform*</b>	<b>Anzahl Plätze Ende 2019</b>	<b>Veränderung Bedarfsplanung 2020–2022</b>	<b>in Prozent</b>	<b>Anzahl Plätze Ende 2022</b>
Wohnheim / Wohngruppe	3'605	60	1.7	3'665
Betreutes Wohnen	285	0	0	285
Wohnschulen	13	0	0	13
<b>Total</b>	<b>3'903</b>	<b>60</b>	<b>1.5</b>	<b>3'963</b>

Legende: \* Kollektives Wohnen mit Grundbetreuung

<b>Arbeitsform*</b>	<b>Anzahl Plätze Ende 2019</b>	<b>Veränderung Bedarfsplanung 2020–2022</b>	<b>in Prozent</b>	<b>Anzahl Plätze Ende 2022</b>
Tagesstätte / Beschäftigung	2'284	115	5.0	2'399
Beschäftigungsplatz	210	0	0	210
Arbeitsplatz externe Leistung	2'853	-52	-1.8	2'801
Arbeitsplatz interne Leistung	822	5	0.6	827
externer Integrationsarbeitsplatz	126	22	17.5	148
<b>Total</b>	<b>6'295</b>	<b>90</b>	<b>1.4</b>	<b>6'385</b>

Legende: \* Tagesstruktur, Beschäftigung und Arbeit



## 8 Kostenfolgen der Planung 2020–2022

Insgesamt sind für die Realisierung der 60 Wohnplätze und 90 Tagesstrukturplätze, jährlich wiederkehrende Betriebskosten von rund 7.2 Mio. Franken zu veranschlagen. Dieser Betrag ergibt sich durch die in die Planung aufgenommenen Plätze, multipliziert mit der nach IBB-gestuftten Pauschale (8.8 Mio.), multipliziert mit dem Anteil von beitragsberechtigten aus dem Kanton Zürich genutzten Plätze (87%; -1.1 Mio.) und multipliziert mit dem erwarteten durchschnittlichen Auslastungsgrad der Plätze (94.5%; -0.5 Mio.). Die Kosten pro zu schaffendem Platz liegen im Bereich Wohnen nach Abzug der individuellen Taxerträge bei jährlich durchschnittlich Fr. 77'000, im Bereich Tagesstruktur bei durchschnittlich Fr. 46'000. Da vornehmlich Plätze im hochstrukturierten Bereich (IBB 3 und IBB 4) in die Planung aufgenommen wurden, liegen diese Kosten pro Platz deutlich über den durchschnittlichen Kosten der Periode 2017–2019 (Fr. 54'000 im Wohnen und Fr. 39'000 in der Tagesstruktur). Die Tabelle 22 veranschaulicht beispielshalber die Kostenabstufung für den Wohnbereich in der Periode 2020–2022 und zeigt auf, dass die überwiegende Schaffung von Plätzen im hochstrukturierten Bereich unweigerlich zu höheren Durchschnittskosten führt. Die Tagesstruktur kann nicht in dieser Differenzierung dargestellt werden, da der Subbereich «Arbeit» nicht nach IBB gestuft abgegolten wird.

*Tabelle 23: Kosten pro Platz der neu zu schaffenden Plätze für 2020–2022 im Angebotsbereich „Wohnen“*

Wohnen		Für 2020–2022 insgesamt neu zu schaffende Plätze	Kosten pro Platz in Franken (gerundet)
<b>IBB-Einstufung</b>	4 Maximum	28	93'000
	3 schwer	28	68'000
	2 mittel	2	42'000
	1 leicht	2	17'000
	0 Minimum	0	0
	<b>Total / Durchschnitt</b>	<b>60</b>	<b>77'000</b>

Datenquellen: Anträge für Bedarfsplanung 2020–2022

Dieser Gesamtbetrag von 7.2 Mio. Franken liegt wegen den deutlich geringeren Platzzahlen damit immer noch wesentlich unter dem Betrag von 9.2 Mio. Franken, der für zusätzliche Plätze in der letzten Planungsperiode vom Regierungsrat genehmigt wurde. Mit der schrittweisen Realisierung der zusätzlichen Plätze fallen für das Jahr 2020 rund 2.4 Mio. Franken und für das Jahr 2021 rund 4.8 Mio. Franken an zusätzlichen Betriebsbeiträgen an. Der volle Betrag von 7.2 Mio. Franken fällt ab dem Jahr 2022 an.

Der prognostizierte Gesamtaufwand für Invalideinrichtungen des Kantons Zürich beträgt im Jahr 2020 gemäss KEF rund 290 Mio. Franken (ohne kantonale IV-Betriebe und ohne Aufwendungen für Aufenthalte in ausserkantonalen Einrichtungen). Die nun für die Planung 2020–2022 zu veranschlagenden 7.2 Mio. Franken ergeben in Prozenten des Gesamtaufwands ausgedrückt 2.5% bzw. rund 0.8% pro Jahr.

Zudem wird die Planung Auswirkungen auf die Investitionsbeiträge haben. Direkt mit der Schaffung der neuen Plätze verbundene Investitionsbeiträge werden über die drei Planungsjahre hinweg auf total 12-15 Mio. Franken geschätzt, was im Rahmen der budgetierten Baubeiträge liegt.





## 9 Literaturverzeichnis

Dosen, Anton (2018) (2. Auflage). Psychische Störungen und Verhaltensauffälligkeiten bei Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung. Ein integrativer Ansatz für Kinder und Erwachsene. Göttingen: Hogrefe.

Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt & Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (2013). Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen im Kanton Zürich. Planungsbericht für die Periode 2014–2016. Zürich / Luzern: Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt & Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt & Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (2016). Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen im Kanton Zürich. Planungsbericht für die Periode 2017–2019. Zürich / Luzern: Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt & Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone & Kantonales Sozialamt Zürich (2011). Umsetzung IFEG SODK Ost+ - Konzept für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung.

Sappok, Tanja & Zepperitz, Sabine (2016). Das Alter der Gefühle. Über die Bedeutung der emotionalen Entwicklung bei geistiger Behinderung. Göttingen: Hogrefe.

Sappok, Tanja; Zepperitz, Sabine; Baret, Brian; Dosen, Anton (2018). SEED – Skala der Emotionalen Entwicklung – Diagnostik. Ein Instrument zur Feststellung des emotionalen Entwicklungsstands bei Personen mit intellektueller Entwicklungsstörung. Göttingen: Hogrefe.

Senkel, Barbara & Luxen, Ulrike (2017). Der entwicklungsfreundliche Blick. Entwicklungsdiagnostik bei normal begabten Kindern und Menschen mit Intelligenzminderung. Weinheim: Beltz.

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2018). Bevölkerungsprognosen Kanton Zürich (BP2018). Zürich: Direktion der Justiz und des Inneren. ([https://statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/daten\\_bevoelkerung\\_soziales/bevprognosen.html](https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soziales/bevprognosen.html), 28.1.2019).