

Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 6. Juni 2017, RRB Nr. 2017/956

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage.....	7
1.1 Auftrag	7
1.1.1 Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG).....	7
1.1.2 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)	7
1.1.3 Sozialgesetz (SG).....	8
1.1.4 Leitbild und Konzept.....	8
1.1.5 Massnahmenplan 2014	9
1.2 Planungsbereich.....	9
1.3 Vorgehen bei der Bedarfserhebung und -analyse sowie der Angebotsplanung.....	10
1.4 Datengrundlage.....	12
2. Ist-Zustand	12
2.1 Menschen mit Behinderung im Kanton Solothurn	13
2.2 Übersicht über das Gesamtangebot für Menschen mit Behinderung.....	13
2.3 Wohnen	14
2.4 Werkstätten (Arbeiten mit Lohn)	15
2.5 Tagesstätten (Arbeiten ohne Lohn).....	15
2.6 Ambulantes Wohnangebot	16
2.7 Einschätzung der Mitglieder der Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“	17
2.8 Fazit zum aktuellen Angebot und Folgerungen zum Bedarf	17
3. Bedarfsrelevante Einfluss- und Entwicklungsfaktoren.....	18
3.1 Anliegen der Menschen mit Behinderung	18
3.2 Entwicklungsfaktoren.....	19
3.2.1 Steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung	19
3.2.2 IV-Renten-Entwicklung.....	20
3.2.3 Eingliederungsmassnahmen der IV	21
3.2.4 Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfsumfeldes.....	21
3.2.5 Veränderung in den Zielgruppen.....	22
3.2.6 Wachstum des ambulanten Leistungsangebots	22
3.2.7 Weitere Entwicklungsfaktoren.....	23
3.3 Interkantonale Nutzungsverflechtung	24
3.4 Übertritte aus Sonderschulen	25
3.5 Fazit zu den Entwicklungen und Folgerungen zum Bedarf.....	25
4. Bedarfsprognosen für Planungsperiode.....	26
4.1 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Wohnen“	27
4.2 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Werkstätten“	28
4.3 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Tagesstätten“	29
4.4 Wichtige Gewichtungsfaktoren zur Definition des konkreten Angebotsbedarfs	31
5. Angebotsplanung für Planungsperiode	32
5.1 Rahmenbedingungen	32
5.2 Massnahmen zur Angebotssteuerung.....	32
5.3 Platzangebot.....	33
5.3.1 Schwankungsgrösse und angestrebte Auslastungsrate	33
5.3.2 Platzangebot Wohnen.....	33
5.3.3 Platzangebot Werkstätten	34
5.3.4 Platzangebot Tagesstätten	34
5.4 Vernehmlassungsverfahren	34
5.4.1 Ergebnisse und Kritik.....	34
5.4.2 Kenntnisnahme und Anpassungen.....	35

6.	Verhältnis zur Planung	35
7.	Auswirkungen	36
7.1	Kostenfolgen in der Planungsperiode	36
7.2	Personelle Konsequenzen	36
7.3	Wirtschaftlichkeit	36
8.	Rechtliches	36
8.1	Rechtmässigkeit	36
8.2	Zuständigkeit	37
9.	Antrag	37
10.	Beschlussesentwurf	39

Anhang/Beilagen

Beschlussesentwurf

Anhang 1: Bewilligte Plätze per 31.12.2014, pro Institution

Anhang 2: Beantragte zusätzliche Plätze (Stand Juni 2016)

Anhang 3: Erläuterungen zu den Angebotsformen

Anhang 4: Finanzierung des Leistungsfeldes Menschen mit Behinderung

Kurzfassung

Gemäss § 20 des Sozialgesetzes sind die einzelnen sozialen Leistungsfelder in periodischen Abständen in einer Planung festzuhalten. Diese Planung umfasst eine Analyse des Ist-Zustands und der in den vergangenen Jahren festgestellten Entwicklungen, einen darauf gestützten prognostizierten Bedarf sowie die politisch festgelegten Ziele und Prioritäten. Der Kantonsrat beschliesst die Planung und der Regierungsrat sorgt für deren Umsetzung. Die letzte Bedarfsplanung für Leistungsangebote im Behindertenbereich galt für die Jahre 2010 bis und mit 2013 (RRB Nr. 2009/1925 vom 26. Oktober 2009). Entsprechend ist eine neue Planung für die kommenden Jahre bis 2020 festzulegen.

In den Jahren 2008 – 2014 ist die Anzahl Plätze in stationären Angeboten für Menschen mit Behinderung überdurchschnittlich gestiegen. Bedingt war dies durch einen Nachholbedarf, der einerseits durch ein Baumoratorium während der Jahre 1994 – 2006 und andererseits durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs sowie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) entstanden ist. In den Bereichen Wohnen und Tagesstätten wird von einem ähnlichen Wachstum in den kommenden Jahren ausgegangen, auch mit Blick auf die Analysen und Prognosen anderer Kantone. Im Bereich Werkstätten stehen hingegen genügend bewilligte Plätze zur Verfügung. Bei diesen ist aber eine Diversifizierung anzustreben. Zu den Nutzerinnen und Nutzern, für welche zusätzliche, spezifische Plätze nötig sind, gehören Menschen mit psychischer Beeinträchtigung, ältere Menschen mit Behinderung und gerontologischem Pflegebedarf sowie ältere und jüngere Menschen mit Behinderung und Demenz. Zudem muss das Angebot weiterentwickelt werden. Denn die Bedürfnisse und Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung haben sich verändert – Wohn- und Lebensformen mit grösstmöglicher Autonomie werden zusehends wichtiger.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte sowie der bedarfsrelevanten gesellschaftlichen und demografischen Einflussfaktoren gelten für die Planungsperiode 2016-2020 folgende Planungsvorgaben:

1. Als Richtzahl für das Angebot an Wohnheimplätzen für die stationäre Betreuung von Menschen mit Behinderung im Jahre 2020 werden 1'326 Plätze festgelegt. Diese Zahl entspricht einer Zunahme von durchschnittlich 18 Plätzen pro Jahr ab 2016.
2. Als Richtzahl für das Angebot an Werkstättenplätzen im Jahre 2020 werden 1202 Plätze festgelegt. Dies entspricht dem erreichten Stand im 2015.
3. Als Richtzahl für das Angebot an Tagesstättenplätzen im Jahre 2020 werden 1'065 Plätze festgelegt. Diese Zahl entspricht einer Zunahme von durchschnittlich 28 Plätzen pro Jahr ab 2016.
4. Bei Platzbewilligungen im Bereich Wohnen und im Bereich Tagesstätten gelten die folgenden Vorgaben:
 - Institutionen, welche zusätzliche Plätze beantragen, müssen nachweisen, dass für ihr Angebot ein Bedarf für Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn besteht oder dass ihr Angebot eine Spezialisierung darstellt, die auf genügender interkantonaler Nachfrage gründet.
 - Die regionale Verteilung der Plätze im Kanton Solothurn ist angemessen zu berücksichtigen.
 - 30% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote zu Gunsten von Nutzerinnen und Nutzern mit besonderem Bedarf reserviert: ältere Menschen mit gerontologischem Pflegebedarf, Menschen mit Behinderung und

Demenz, Menschen mit psychischer Beeinträchtigung, Menschen mit einem komplexen Behinderungsbild bei gleichzeitiger Verhaltensauffälligkeit (z.B. Selbst- und Fremdaggression).

10% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote reserviert, deren Profil innovativ ist und die Prinzipien der UN-BRK umsetzt.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung.

1. Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2008 trat die NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) in Kraft. Die bislang vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) genehmigten Angebotsplanungen über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung gingen in die Kompetenz der Kantone über. Die letzte Planung des Kantons Solothurn für Leistungsangebote im Behindertenbereich galt für die Jahre 2010 bis und mit 2013 (RRB Nr. 2009/1925 vom 26. Oktober 2009).

1.1 Auftrag

Der Auftrag des Kantons Solothurn zur Bedarfsanalyse und Angebotsplanung ergibt sich aus verschiedenen rechtlichen und politischen Vorgaben.

1.1.1 Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG)

Jeder Kanton ist gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; SR 831.26) verpflichtet, ein Angebot an Plätzen in Institutionen zugänglich zu machen, das den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung entspricht. Die Kantone sind dabei gestützt auf Art. 10 IFEG angehalten, ein Gesamtkonzept zu erstellen, welches eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht sowie das Verfahren für periodische Bedarfsanalysen enthält. Entsprechend wurde mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/423 vom 8. März 2010 das Behindertenkonzept des Kantons Solothurn zuhanden des Bundesrates genehmigt und von letzterem am 24. September 2010 verabschiedet.

1.1.2 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Sie ist ein Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen. Alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sind Mitglieder der IVSE. Aus dem Beitritt zu dieser Vereinbarung gehen Rechte und Pflichten hervor, die dem hindernisfreien Zugang zu Angeboten dienlich sind. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) führt das Sekretariat und fördert einen einheitlichen Vollzug der IVSE.

Der Zugang zu ausserkantonalen Angeboten ist einerseits sinnvoll, weil es unwirtschaftlich wäre, in allen Kantonen sämtliche spezifischen Angebote (z.B. Institutionen für Blinde, Taube usw.) jeweils selber zu führen. Durch eine geschickte Verteilung der verschiedenen Angebote über die ganze Schweiz hinweg kann durch die Aufnahme von Klientinnen und Klienten mit ausserkantonalem Wohnsitz vor allem bei den spezialisierten Angeboten eine optimale Auslastung erreicht werden. Dies wirkt sich auch auf die Tarife günstig aus. Andererseits entspricht der Zugang zu ausserkantonalen Angeboten der Angebotsoffenheit nach IVSE sowie dem Gebot ausreichender Wahlmöglichkeiten nach dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit

Behinderung (UN-BRK). Menschen mit Behinderung haben demnach das Recht, das für sie angemessene Angebot bei vergleichbaren Kosten ausserkantonal in Anspruch zu nehmen.

1.1.3 Sozialgesetz (SG)

Gemäss § 20 des kantonalen Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) sind die einzelnen sozialen Leistungsfelder in periodischen Abständen in einer Planung festzuhalten, wobei es gilt, Ist- und Sollzustand, Ziele und Prioritäten sowie die Bedarfszahlen und regionalen Bedürfnisse abzubilden. Gemäss § 3 Abs. 1 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; 831.2) wird das Platzangebot in der Bedarfsplanung konkret festgelegt. Massgebend dabei ist der Bedarf der solothurnischen Einwohnerinnen und Einwohner nach inner- und ausserkantonalen Leistungsangeboten. Für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung ist ein Vierjahresrhythmus vorgesehen. Entsprechend ist eine neue Planung für die Jahre bis 2020 festzulegen. Der Kantonsrat beschliesst die Planung und der Regierungsrat sorgt für deren Umsetzung.

1.1.4 Leitbild und Konzept

Im Sinne einer übergeordneten Orientierungsgrösse für das Leistungsfeld Behinderung dient das Leitbild 2004 für Menschen mit Behinderung¹, das mit dem Regierungsratsbeschluss (RRB Nr. 2004/1910 vom 14. September 2004) für die kantonale Verwaltung als verbindlich erklärt wurde. Hinzu kommt das Konzept zur Wohn- und Lebenssituation von Menschen mit einer Behinderung im Alter aus dem Jahr 2010, das im Auftrag des Departements des Innern erarbeitet und mit Verfügung als departementale Richtlinien ab 1. April 2010 für verbindlich erklärt wurde.

Dem Leitbild sind folgende Leitsätze zu entnehmen, die für die Angebotsplanung eine erhöhte Bedeutung haben:

- Die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderung wird gefördert und aufrechterhalten;
- Normalisierung (Bedürfnisse und Wahlmöglichkeiten können von Menschen mit Behinderung wahrgenommen und befriedigt werden);
- Individuen mit Behinderung sind an der Gleichstellung und Integration gleichermassen beteiligt;
- Solidarität zwischen Menschen mit und ohne Behinderung;
- Die Angebote für Menschen mit Behinderung richten sich nach deren Bedarf;
- Menschen mit Behinderung haben unabhängig von ihrem Wohnort im Kanton Zugang zu den vom Kanton geförderten Angeboten;
- Solange Angebot und Nachfrage nur sehr beschränkt durch die Marktkräfte reguliert werden, verlangt die Verwirklichung des Gleichstellungsauftrages ein umfassendes Qualitätskonzept von der Bedarfsabklärung über die Leistungserbringung bis zur Evaluation (Qualitätsentwicklung);
- Die vereinbarten Ziele müssen möglichst wirksam und sparsam erreicht werden (Wirtschaftlichkeit);

¹ Vgl. Kanton Solothurn, Departement des Innern, Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (2004): *Leitbild und Handlungskonzept 2004. Menschen mit Behinderungen*.

- Die systematische Evaluation setzt einen permanenten Verbesserungsprozess der Angebote für Menschen mit Behinderung in Gang (Evaluation).

1.1.5 Massnahmenplan 2014

Aufgrund der zunehmend schwierigen Lage bei den Kantonsfinanzen wurde im Rahmen des Massnahmenplans 2014 beschlossen, die Taxen für Institutionen für Menschen mit einer Behinderung befristet bis 2017 zu plafonieren (SGB 212/2013 vom 9. Dezember 2013). So werden die Taxen in den einzelnen Institutionen während des definierten Zeitraumes auf bestehendem Niveau gehalten. Auf diese Weise soll das Kostenwachstum bei den Ergänzungsleistungen abflachen. Darüber hinaus gebieten die finanziellen Rahmenbedingungen auch, dass bei der Angebotsplanung mit Augenmass vorgegangen wird bzw. nur Strukturen aufgebaut und gehalten werden, die dem tatsächlichen Bedarf der solothurnischen Wohnbevölkerung entsprechen. Zudem sollen die Ressourcen an Selbstständigkeit sowie das zunehmende Bedürfnis nach einer autonomen Lebensgestaltung genutzt und die nachgefragten kostengünstigeren Wohnformen gefördert werden.

1.2 Planungsbereich

Gemäss § 141 SG sichert der Kanton Menschen mit Behinderung den Besuch von Werkstätten (geschützte Arbeit mit Lohn) und den Aufenthalt in Wohnheimen sowie Tagesstätten (ohne Lohn) zu. Gemäss IFEG und SG hat der Kanton nur stationäre Leistungen zu gewährleisten und zu finanzieren. § 142 Buchstabe a) SG verpflichtet demgegenüber die Einwohnergemeinden dazu, ambulante und teilstationäre Dienste zur Verfügung zu stellen; dies mit dem Ziel, die selbstständige Lebensführung von betagten und behinderten sowie kranken und rekonvaleszenten Menschen in ihrer gewohnten Umgebung zu unterstützen und zu fördern.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) sind Menschen mit Behinderung Personen, denen eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung es erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Erfahrungsgemäss zeigt sich eine grosse Vielfalt bei den Erscheinungsbildern von Behinderung.

Im Konzept für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung der SODK Ost+¹ werden folgende Hauptbehinderungsarten unterschieden:

- Menschen mit geistiger Behinderung,
- Menschen mit psychischer Behinderung,
- Menschen mit körperlicher Behinderung,
- Menschen mit Sinnesbehinderung,
- Menschen mit Hirnverletzung,
- Menschen mit Autismus.

¹ Vgl. Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt (SODK Ost+) (2011): Konzept für die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung, verabschiedet von der Steuergruppe (Amtsleitungen) an der Sitzung vom 9. Mai 2011 (unveröffentlicht).

Die Beschränkung auf diese Hauptbehinderungsarten ermöglicht eine handhabbare statistische Erfassung. Die Vielfalt der unterschiedlichsten Formen und Kombinationen von Behinderungen (z.B. Mehrfachbehinderungen) kann hingegen nur ansatzweise abgebildet werden.

Die vorliegende Planung bezieht sich auf das stationäre Angebot von Institutionen für Menschen mit Behinderung mit Standort im Kanton Solothurn. Dies entspricht auch dem gesetzlichen Leistungsauftrag des Kantons gemäss § 141 Abs. 2 SG. Die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger sind volljährige Personen mit Behinderung, welche gemäss dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) als invalid gelten und eine Rente der Invalidenversicherung beziehen. Die Nutzungsverflechtung mit anderen Kantonen, d.h. die Solothurnerinnen und Solothurner, welche in Einrichtungen anderer Kantone wohnen und arbeiten sowie die Menschen mit Behinderung aus anderen Kantonen, die Leistungen der Einrichtungen im Kanton Solothurn in Anspruch nehmen, wird sekundär, als Einflussfaktor, in die Planung einbezogen.

Gemäss Art. 3 IFEG werden die folgenden Angebotsformen unterschieden:

- **Werkstätten**, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen Menschen mit Behinderung beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können;
- **Wohnheime** und andere betreute kollektive Wohnformen für Menschen mit Behinderung;
- **Tagesstätten**, in denen Menschen mit Behinderung Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können.¹

Ausgenommen von der vorliegenden Planung sind:

- die Angebote „Wohnen in Gastfamilien“ und „Begleitetes Wohnen“²,
- die Plätze für Personen mit Behinderung in Pflegeheimen,
- die Angebote im Sonderschulbereich und in der stationären Suchthilfe,
- die Jugendlichen mit Behinderung, welche (noch) keine IV-Rente bekommen³ und sich am Übergang zwischen Sonderschule und Behindertenhilfe für Erwachsene befinden.

Die Entwicklungen in diesen Bereichen werden aber als Einflussfaktoren in die Bedarfsanalyse einbezogen.

1.3 Vorgehen bei der Bedarfserhebung und -analyse sowie der Angebotsplanung

Für die vorliegende Planung hat das Departement des Innern bzw. dessen Amt für soziale Sicherheit (ASO) die fachlichen Planungsgrundlagen erarbeitet. In *einem ersten Schritt* wurde dafür eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in welche auch Vertretungen der Institutionen eingebunden werden konnten. Diese wurde durch Dr. Werner C. Hug, Consultant und Moderator, begleitet. Die Arbeitsgruppe hat folgende Bereiche bearbeitet, deren Ergebnisse in der vorliegenden Pla-

¹ Weitere Erläuterungen zu Unterscheidungen betreffend die Angebotsformen s. Anhang 3 (Tabelle). Die Unterscheidung in Werkstätten und Tagesstätten ist auf die unterschiedliche Finanzierung zurückzuführen.

² Der Begriff „begleitetes Wohnen“ ist im Anhang 3 definiert.

³ Bis zum 18. Geburtstag ist das Volksschulamt (VSA) für die Finanzierung von stationären Angeboten für Jugendliche zuständig, anschliessend das Amt für soziale Sicherheit (ASO).

nung berücksichtigt wurden:

- Erfassen und Analysieren des Ist-Zustandes (inkl. Bereich Sonderschulen)
- Festlegen der bedarfsrelevanten Einflussfaktoren
- Definieren der nötigen Platzkapazitäten bis zum Jahre 2020
- Rekapitulation der Ergebnisse mit der Fachkommission „Menschen mit Behinderung“

In *einem zweiten Schritt* wurde zur entworfenen Planung 2020¹ ein externes Gutachten² durch Dr. Regula Ruflin, socialdesign ag, und Dr. Jürgen StremLOW, Leiter Institut Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit erstellt sowie eine Struktur für künftige Planungen entwickelt. Die Bedarfsanalyse für die Planung 2020 wurde aufgrund des Gutachtens von Katja Schnyder-Walser, socialdesign ag, überarbeitet, ohne zusätzliche Daten zu erheben. Dr. Regula Ruflin und Dr. Jürgen StremLOW begleiteten diesen Prozess als Expertin und Experte. Zudem wurde die hiermit vorliegende Bedarfsanalyse und Angebotsplanung mit der Fachkommission „Menschen mit Behinderung“ des Kantons Solothurn diskutiert. Der Hauptfokus lag dabei auf der Interpretation der Einflussfaktoren sowie auf dem prognostizierten Bedarf.

Die folgende Systematik der SODK Ost+³ ist für den Aufbau der vorliegenden Planung zentral:

- Die Bedarfserhebung und -analyse liefert die Grundlagen für die Angebotsplanung. Dabei erfolgen stetig laufende oder regelmässig festgelegte punktuelle (bspw. jährliche) Erhebungen des bestehenden Angebots. Die erhobenen Daten werden anschliessend analysiert. Dabei wird untersucht, ob ein Über- oder Unterangebot besteht und inwiefern das bestehende Angebot aufgrund der Untersuchungsergebnisse kurzfristig (innerhalb 1-3 Jahre) anzupassen wäre. Mittelfristig vorausblickend werden alle vier Jahre Entwicklungen bei den Zielgruppen und innerhalb der Angebote eruiert, mit Blick auch auf allfällige erforderliche Anpassungen in Quantität, Art und/oder Qualität der Angebote.
- Die Angebotsplanung liefert konkrete Empfehlungen, anhand derer die verantwortlichen Instanzen entscheiden können, wie das Angebot für einen bestimmten Zeitraum gestaltet werden soll. Die Angebotsplanung unterscheidet sich insofern von der Bedarfserhebung und -analyse, als dass sie sich zwar auf diese abstützt, jedoch immer auch versorgungspolitische Aushandlungsfaktoren miteinbezieht, um bestimmen zu können, ob ein Über- oder Unterangebot besteht oder allenfalls eine Angebotsveränderung erforderlich ist. Innerhalb einer kurzfristigen Planungsperiode von 1-3 Jahren fokussiert der Kanton Solothurn auf Platzzahlen und Einrichtungen. Im Rahmen der mittelfristigen Planungsperiode von 4-6 Jahren werden auch strategische Entwicklungsprojekte berücksichtigt.

¹ Vgl. Kanton Solothurn (2015): *Entwurf Bedarfsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen*.

² Vgl. socialdesign ag; Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (2016). Gutachten im Auftrag des Kantons Solothurn zu Bedarfsanalyse und Angebotsplanung über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Unveröffentlicht.

³ Vgl. SODK Ost+ (2011).

1.4 Datengrundlage

Die Bedarfsanalyse für den Zeitraum 2016 – 2020 beruht auf den im Folgenden genannten Datengrundlagen:

Quantitative Daten:

- IV-Statistik 2014 des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV)¹,
- Vollerhebung des ASO per Stichtag vom 31. Dezember 2014 bei allen Institutionen: Listen der Klientinnen und Klienten mit Angaben zu Wohnort, Alter oder Leistungen, welche sie beanspruchen, Eintritt/Austritt/Übertritt, Beschäftigungspensum etc.
- Daten früherer Erhebungen des ASO, ab 2008,
- Liste der Beantragten zusätzlichen Plätze (Stand Juni 2016),
- Gesuche um Platzerweiterungen,
- Zwischenbericht der Evaluation zum Assistenzbeitrag².

Qualitative Daten:

- Konsultation der Fachkommission Menschen mit Behinderung betreffend Entwicklungstrends und Einschätzung wichtiger Einflussfaktoren,
- Austausch des Amtes für soziale Sicherheit (ASO) mit den Institutionen,
- Analyse von Planungsberichten anderer Kantone (insb. TG, SG, ZH) hinsichtlich Entwicklungstrends und Einflussfaktoren³,
- Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013 – 2020, Kanton Solothurn⁴.

2. Ist-Zustand

Für die Analyse des Ist-Zustandes bezieht sich die vorliegende Planung auf die gesicherten Daten des Stichtages 31. Dezember 2014. Dieser Daten entsprechen auch denjenigen des Folgejahrs, denn im Jahr 2015 wurden im Planungsbereich keine Plätze bewilligt. Einzige Ausnahme bildete die Umwandlung von acht Plätzen im Strafvollzug in Plätze für Menschen mit Behinderung.

¹ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2015). *Statistiken zur sozialen Sicherheit. IV-Statistik 2014*. Bern: BSV, Bereich Statistik; *ibid.* (2015). *Statistiken zur sozialen Sicherheit. IV-Statistik 2014. Tabellenteil*. A.a.O.

² Vgl. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG (2016). *Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 2016*. Im Auftrag des BSV. Auf: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/> (zuletzt besucht am 3.10.2016).

³ Vgl. Kanton Basel-Stadt, Amt für Sozialbeiträge & Kanton Basel-Landschaft, Amt für Jugend und Behindertenangebote (2013). *Bedarfsplanung 2014 bis 2016 der Leistungsangebote der Institutionen für Erwachsene mit Behinderung in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt*. Basel / Liestal: Kanton Basel-Stadt & Kanton Basel-Landschaft. Kanton Bern, Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Hrsg.) (2011). *Bericht des Regierungsrates zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2011*. Bern: Kanton Bern. Kanton Luzern (2012). *Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die sozialen Einrichtungen nach dem SEG*. Luzern: Kanton Luzern. Kanton St.Gallen, Departement des Inneren (2014). *Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen: Bedarfsanalyse und Planungsbericht für die Periode 2015 bis 2017*. St.Gallen: Kanton St.Gallen, Departement des Inneren. Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt und Hochschule Luzern, Soziale Arbeit (2013). *Invalideinrichtungen für erwachsene Personen im Kanton Zürich. Planungsbericht für die Periode 2014-2016*. Bericht vom 25. März 2013. Zürich: Kanton Zürich. Kanton Thurgau, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit (2015). *Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Thurgau. Planungsbericht für die Periode 2015-2020*. Bericht vom 23. April 2015.

⁴ Vgl. Kanton Solothurn, Volksschulamt (2013), Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013 – 2020, auf: https://www.so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-va/Foerdern/Unterstuetzung_Behinderung/Angebotsplanung_Sonderpaedagogik_2013-2020.pdf.

2.1 Menschen mit Behinderung im Kanton Solothurn

Gemäss IFEG gelten diejenigen Menschen als „behindert“, welche eine IV-Rente beziehen. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, bezogen im Jahr 2014 im Kanton Solothurn 8'190 Menschen eine IV-Rente.

Was	Anzahl (31.12.2014)
Bevölkerungsbestand	265'171
<i>davon 20 bis 64 Jährige</i>	164'433
Personen mit IV-Rente	8'190
<i>in % der 20 bis 64 jährigen Bevölkerung</i>	4.98

Tabelle 1: Anzahl Personen mit IV-Rente 2014

Datenquelle: BSV (2015), IV-Statistik 2014, T 5.7.1

Da das stationäre Angebot hauptsächlich von Menschen mit einem hohen Invaliditätsgrad in Anspruch genommen wird, sind für die Planung die Angaben zum Invaliditätsgrad relevant. Aufgeteilt nach Invaliditätsgrad zeigt Tabelle 2, dass 5'733 Menschen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn einen Invaliditätsgrad von 70-100% aufweisen.

	Invaliditätsgrad				Total
	40-49%	50-59%	60-69%	70-100%	
Anzahl Bezüger/innen	487	1'378	592	5'733	8'190

Tabelle 2: Invaliditätsgrad der Personen mit IV-Rente mit Wohnsitz im Kanton Solothurn 2014

Datenquelle: BSV (2015), IV-Statistik 2014, T 6.7.1

Wie der folgende Abschnitt zeigt, nutzt nur ein kleiner Teil der Menschen mit einer IV-Rente ein stationäres Angebot.

2.2 Übersicht über das Gesamtangebot für Menschen mit Behinderung

Wie aus Tabelle 3 ersichtlich ist, bestanden am 31. Dezember 2014 im Bereich Wohnen 1'236, im Bereich Tagesstätten 925 und im Bereich Werkstätten 1'202 bewilligte Plätze. In allen drei Bereichen existierten freie Plätze: im Bereich Wohnen waren es 64, in den Werkstätten 75 und in den Tagesstätten 66 Plätze.

Bereich	Was	Anzahl (31.12.2014)
Wohnen	Total bewilligte Plätze in Wohnheimen (inkl. betreutem Wohnen)	1'236
	<i>in % der Personen mit IV-Rente</i>	15.09
	Total belegte Plätze	1'172
	<i>in % der Personen mit IV-Rente</i>	14.31
	Total freie Plätze	64
Werkstätten	Total bewilligte Werkstättenplätze	1'202
	<i>in % der Personen mit IV-Rente</i>	14.68
	Total belegte Plätze	1'127
	<i>in % der Personen mit IV Rente</i>	13.76
	Total freie Plätze	75

Tagesstätten	Total bewilligte Tagesstättenplätze	925
	davon Interne Tagesstättenplätze	781
	davon externe Tagesstättenplätze	144
	in % der Personen mit IV-Rente	11.29
	Total belegte Plätze	859
	in % der Personen mit IV-Rente	10.49
	Total freie Plätze	66

Tabelle 3: Übersicht über das Gesamtangebot per 31.12.2014

Datenquellen: Erhebungen ASO, Kalkulation gestützt auf IV-Statistik 2014

Aufgrund der Datenlage ist es nicht möglich, das aktuelle Platzangebot nach Behinderungsart zu differenzieren. Zudem variiert die Anzahl der freien Plätze variiert zwischen den Institutionen. Es gibt einzelne Institutionen mit freien Plätzen; eine Mehrheit der Institutionen verfügt aber nur über wenige freie Plätze.

2.3 Wohnen

Von Ende 2008 bis Ende 2014 sind die bewilligten Plätze im Bereich Wohnen von 1'000 auf 1'236 angestiegen (davon 29 im Bau). Damit ergibt sich für diese Beobachtungsperiode eine Zunahme der Anzahl Wohnheimplätze und Plätze des betreuten Wohnens von 23.6% oder durchschnittlich 3.6% pro Jahr. Die Anzahl der von Menschen mit Behinderung und mit Wohnsitz im Kanton Solothurn belegten Plätze stieg insgesamt von 870 auf 1'092 oder durchschnittlich 3.9% jährlich.

Wohnen, inkl. betreutes Wohnen	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bewilligte Plätze IVSE ¹	788	798	905	1'015	1'045	1'105	1'176
Bewilligte Plätze nicht-IVSE	212	212	219	85	89	67	60
Total bewilligte Plätze Erwachsene	1'000	1'010	1'124	1'100	1'134	1'172	1'236
Belegt durch Personen mit:							
- Wohnsitz im Kanton Solothurn	644	655	677	752	744	757	770
- ausserkantonalem Wohnsitz	360	350	343	294	335	374	403
Total belegte Plätze in SO-Institutionen	1'004	1'005	1'020	1'046	1079	1'131	1'173

Tabelle 4: Entwicklung im Wohnen 2008-2014,

Datenquellen: Erhebungen ASO

Plätze ausserhalb des Planungsbereichs

Für dieselbe Zielgruppe bestehen zudem weitere Angebote, welche nicht zum engeren Planungsbereich gehören, sondern vielmehr Indikatoren für die Gesamtentwicklung darstellen:

- Im Jahr 2014 lebten rund 69 Menschen mit IV-Rente in Solothurner Alters- und Pflegeheimen (2012: 50), darunter einzelne Junge²;
- 14 Menschen mit IV-Rente aus dem Kanton Solothurn lebten in Gastfamilien;
- 239 Menschen mit Behinderung wohnten in ausserkantonalen Wohnheimen oder Aussenwohngruppen (2008 waren es 226)³;

¹ IVSE = anerkannte Plätze gemäss den Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen, vgl. Anhang 1.
² Vgl. zum Thema „Menschen mit Behinderung in Alters- und Pflegeheimen“ auch die Abschnitte 3.2.1 und 3.2.5.

³ Die Zahl zur Anzahl Solothurner/innen in ausserkantonalen Institutionen ist in allen Angebotsformen eine Schätzung, da es zur ausserkantonalen Nutzung keine Stichtagserhebung gibt. Die Schätzung basiert auf der Anzahl der ausgestellten Kostenübernahmegarantien für ausserkantonale Institutionen im 2014.

Einzelne Wohnheime verfügen über Reserve- beziehungsweise Notfallplätze, die nicht in die Bedarfsanalyse und Angebotsplanung aufgenommen werden und auch nicht Gegenstand der ordentlichen Betriebsbewilligung sind. Für die konkrete Belegung eines solchen Platzes benötigt die Institution eine Anerkennung im Einzelfall nach § 21 Abs. 3 SG. Sind die Voraussetzungen erfüllt (Bedarfsnachweis, Eignung, wichtige Gründe), wird der Platz an eine bestimmte Person geknüpft und bewilligt. Dabei besteht die Auflage, dass der Platz aufgehoben wird, sobald ein ordentlicher Heimplatz frei wird. Der frei gewordene Notfallplatz darf nicht automatisch wieder besetzt werden. Im April 2015 waren 5 Plätze mit Einzelfallanerkennung vorhanden. Diese Anzahl ist für die Gesamtplanung vernachlässigbar.

2.4 Werkstätten (Arbeiten mit Lohn)

Die Anzahl der bewilligten Plätze hat sich in der Beobachtungsperiode kaum verändert. Dagegen hat sich die Anzahl der Plätze, welche durch Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz im Kanton Solothurn belegt sind, von 1'073 auf 1'013 Ende 2014 reduziert. Der Rückgang entspricht durchschnittlich 1.0% pro Jahr. Dabei hat insbesondere die Nachfrage nach Werkstättenplätzen im industriellen Sektor abgenommen. Im Jahr 2010 sind zudem 25 Werkstättenplätze in Tagesstättenplätze umgewandelt worden. Ein Werkstättenplatz wird nicht immer den ganzen Tag durch dieselbe Person belegt. Die 1'013 Werkstättenplätze wurden von 1'264 Menschen mit Behinderung und mit Wohnsitz im Kanton Solothurn genutzt.

Werkstätten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bewilligte Plätze IVSE	1'221	1'223	1'183	1'183	1'212	1'212	1'202
Bewilligte Plätze nicht-IVSE	0	0	0	0	0	0	0
Total bewilligte Plätze Erwachsene	1'221	1'223	1'183	1'183	1'212	1'212	1'202
Belegt durch Personen mit:							
- Wohnsitz im Kanton Solothurn	873	870	757	743	756	768	786
- ausserkantonalem Wohnsitz	350	350	316	329	303	313	341
Total belegte Plätze in SO-Institutionen	1'223	1'220	1'073	1'072	1'059	1'081	1'127

Tabelle 5: Entwicklung in Werkstätten 2008-2014,
Datenquellen: Erhebungen ASO

Plätze ergänzend zum Planungsbereich

Für dieselbe Zielgruppe bestehen zudem auch ausserkantonale Angebote, welche nicht zum engeren Planungsbereich gehören, aber für die Gesamtentwicklung Bedeutung haben: Im Jahr 2014 arbeiteten 227 Menschen mit Behinderung in ausserkantonalen Werkstätten. Im 2008 waren es 200.

2.5 Tagesstätten (Arbeiten ohne Lohn)

In der Periode von Ende 2008 bis Ende 2014 stieg die Anzahl der bewilligten Plätze in Tagesstätten von 610 auf 925 an, was einer prozentualen Zunahme von durchschnittlich 7.2% pro Jahr entspricht. Die Anzahl der durch Solothurnerinnen und Solothurner belegten Plätze nahm in der gleichen Zeitspanne von 535 auf 745 oder um jährlich 5.7% zu. Da ein Tagesstättenplatz nicht immer den ganzen Tag von derselben Person belegt wird, ermöglichten diese 745 Tagesstättenplätze 799 Menschen mit Behinderung und mit Wohnsitz im Kanton Solothurn eine sinnstiftende Tagesstruktur.

Die Differenzierung zwischen internen und externen Tagesstätten bezieht sich auf die Unterscheidung der Anbieter. Interne Tagesstätten werden ausschliesslich von Wohnheimen angeboten. Sie müssen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern eine Tagesstruktur anbieten. Da diese jedoch entsprechend ihrer Fähigkeiten Wahlfreiheit geniessen und somit andere Tagesstätten oder Werkstätten besuchen dürfen, können frei gewordene Plätze mit externen Klientinnen und

Klienten besetzt werden. Diese Durchlässigkeit dient insbesondere der höheren Auslastung und trägt damit zur wirtschaftlichen Nutzung des Angebots bei.

Wichtig für das Verständnis der Entwicklungen ist die folgende Erläuterung: Im Rahmen der Umsetzung des neuen kantonalen Finanzierungsmodells wurden bei Erneuerungen von Betriebsbewilligungen alle Tagesstätten-Plätze nach und nach ausgeschieden und separat erfasst. Vor dem Zuständigkeitswechsel wurden vielfach nur Wohnheimplätze bewilligt, obwohl sich darunter auch Tagesstätten-Plätze befanden. Ab 2014 ist die Trennung vollzogen.

Folgendes Mengengerüst präsentiert sich über die vergangenen Jahre:

Tagesstätten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bewilligte Plätze IVSE	564	574	672	775	765	823	881
Bewilligte Plätze nicht-IVSE	46	46	46	51	51	35	44
Total bewilligte Plätze Erwachsene	610	620	718	826	816	858	925
Davon:							
interne Tagesstätten							781
externe Tagesstätten							144
Davon belegt durch Personen mit:							
- Wohnsitz im Kanton Solothurn	405	424	435	524	530	537	576
- ausserkantonalem Wohnsitz	200	190	191	214	196	266	283
Total belegte Plätze in SO-Institutionen	605	614	626	738	726	803	859

*Tabelle 6: Entwicklung in Tagesstätten 2008-2014,
Datenquellen: Erhebungen ASO*

Plätze ausserhalb des Planungsbereichs

Für dieselbe Zielgruppe gibt es zudem weitere Angebote, welche nicht zum engeren Planungsbereich gehören, sondern vielmehr Indikatoren für die Gesamtentwicklung darstellen:

- 14 Menschen mit IV-Rente aus dem Kanton Solothurn lebten in Gastfamilien;
- 155 Menschen mit Behinderung nutzten das Angebot in ausserkantonalen Tagesstätten¹ (2008: 130);
- Im Bereich der Tagesstätten wurden an Einzelpersonen geknüpfte Einzelfallanerkennungen erteilt, die nicht Bestandteil der Bedarfsplanung sind (aktuell 12 Personen).

2.6 Ambulantes Wohnangebot

Das ambulante Wohnangebot fällt im Kanton Solothurn in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und gehört damit nicht in den Planungsbereich des IFEG. Durch die kommunale Zuständigkeit besteht aktuell keine ausreichende Datenlage, um das ambulante Wohnangebot² (Anzahl Nutzer/innen pro Betreuungs- bzw. Behinderungsart) für den Kanton Solothurn zu beschreiben. Dennoch ist auf diesen Einflussfaktor – auch in Übereinstimmung mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) – in der vorliegenden Planung einzugehen (vgl. hierzu Kapitel 3.2.6).

¹ Die Schätzung basiert auf der Anzahl der ausgestellten Kostenübernahmegarantien für ausserkantonale Institutionen im 2014.

2.7 Einschätzung der Mitglieder der Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“

In der Konsultation vom 19. September 2016 wurde deutlich, dass die Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ den Einbezug in die aktuellen Planungsarbeiten schätzt. Mit Blick auf die Gestaltung zukünftiger Planungsperioden äusserte sie verschiedene Anliegen:

- Sie würde sich insbesondere die Entwicklung und Förderungen innovativer, neuartiger Angebote wünschen, z.B. im Bereich der Wohnangebote oder im Bereich von angepassten Arbeitsplätzen in Unternehmen.
- Zudem äusserte die Fachkommission das Anliegen, dass die Schnittstellen des Planungsbereichs in der Planung noch stärker berücksichtigt werden sollten. Idealerweise sollten die Planungen des Sonderschulbereichs, des Alters- und Pflegeheimbereichs, des ambulanten Wohnens und des stationären Bereichs aufeinander abgestimmt bzw. gemeinsam entwickelt werden.
- Wünschenswert wäre in diesem Kontext auch, dass die Planungsschritte im Austausch und in Koordination mit den übrigen Kantonen der Nordwestschweiz erfolgen würden.
- Mitglieder der Fachkommission regten im Weiteren an, die Datengrundlage zu verbessern. Eine aussagekräftige Ist-Analyse unterscheide beispielsweise die Plätze nach Behinderungsart. Mit der aktuellen Datenlage könne nicht im Detail festgestellt werden, welche Art von Plätzen aufgrund der Belegung ausgebaut und welche allenfalls abgebaut werden sollten.

2.8 Fazit zum aktuellen Angebot und Folgerungen zum Bedarf

Wie die nächste Tabelle zeigt, lag das Wachstum der Platzzahlen im Kanton Solothurn in den letzten Jahren etwas über den Werten der Vergleichskantone. In den Jahren 2008 – 2014 sind die Plätze in stationären Angeboten für Menschen mit Behinderung im Kanton Solothurn überdurchschnittlich gewachsen. Bedingt war dies durch einen Nachholbedarf, der einerseits durch ein Baumoratorium während der Jahre 1994 – 2006 und andererseits durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs sowie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) entstanden ist.

Kanton	Bewilligte Plätze	Platzentwicklung in der Vorperiode für Wohnen, Werk- und Tagesstätten
SO	3363 (2014)	Zeitraum: 2008–2014 Jährliche Platzentwicklung: +89 Jährliche Platzentwicklung in %: +3.1
SG	4'118 (2013)	Zeitraum: 2008–2013 Jährliche Platzentwicklung: +90 Jährliche Platzentwicklung in %: +2.5
TG	3'023 (2014)	Zeitraum: 2008–2014 Jährliche Platzentwicklung: +21 Jährliche Platzentwicklung in %: +0.7
ZH	9'768 (2015)	Zeitraum: 2014–2016 Jährliche Platzentwicklung: +160 Jährliche Platzentwicklung in %: +1.7

Tabelle 7: Vergleich ausgewählter Kantone zu Entwicklung und Prognose
Datenquellen: Planungsberichte der Kantone St.Gallen, Thurgau, Zürich

Im Kanton Solothurn betrug das Wachstum von 2014 bis 2016 3.1% pro Jahr und lag über den Platzentwicklungswerten der Kantone St.Gallen (+2.5%), Zürich (+1.7%) und Thurgau (+0.7%).

Bei dieser Betrachtung muss auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den Vergleichskantonen hingewiesen werden. Sie erschweren eine Vergleichbarkeit. Dies gilt insbesondere für den Kanton Thurgau: Aus dem Planungsbericht des Kantons Thurgau ist nämlich ersichtlich, dass die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer in den letzten Jahren in ähnlichem Umfang gestiegen ist wie im Kanton Solothurn und in den Vergleichskantonen (SG, ZH). Im Kanton Thurgau wurde der Auslastungsgrad der Einrichtungen in der Vorperiode allerdings systematisch erhöht. Er lag im Durchschnitt nahezu bei 100% und bei verschiedenen Einrichtungen über diesem Wert. Dieses Vorgehen in der Platzbewirtschaftung erklärt das verhältnismässig niedrige jährliche Platzwachstum der bewilligten Plätze in den letzten Jahren. Es führte an die Belastbarkeitsgrenzen der Einrichtungen und des ganzen Systems. Daher sind in der kommenden Planungsperiode des Kantons Thurgau wieder Pufferplätze (Auslastungsgrad von 97%) vorgesehen, und die Planungswerte im Kanton Thurgau nehmen im Vergleich zur Vorperiode zu: Die Prognose geht von einem jährlichen Platzwachstum von 2.4% aus. Im Kanton Thurgau kommt hinzu, dass einzelne innovative Projekte gestartet wurden, z.B. im Bereich des ambulanten Wohnens („Begleitetes Wohnen plus“).

3. Bedarfsrelevante Einfluss- und Entwicklungsfaktoren

Die Identifikation von möglichen Einflussfaktoren auf die zukünftige Nachfrage nach stationären Plätzen erlaubt es, Trends aufzunehmen, welche die mittelfristige Angebotsplanung im Kanton Solothurn beeinflussen können. Dabei interessieren insbesondere fachliche, strukturelle, politische und gesellschaftliche Veränderungen. Als Grundlage für dieses Kapitel dienen die Aussagen, die anlässlich der jährlichen Controllinggespräche zwischen dem ASO und der Institutionen gemacht wurden sowie spezifische Auswertungen der Angebotserhebung per 31. Dezember 2014, inklusive der Liste der betreuten Personen. Die Verantwortlichen des ASO haben diese Grundlagen sowie die Planungsberichte anderer Kantone (insbesondere der Kantone ZH, TG, SG, BS/BL) 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 weiterhin steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung, um die Entwicklung der Anzahl Personen mit IV-Rente, um die Eingliederungsmassnahmen, Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfeumfeldes, um die Situation älterer Menschen in den stationären Einrichtungen, um Veränderungen innerhalb der Zielgruppen und um die interkantonale Nutzungsverflechtung sowie um Übertritte aus dem Sonderschulbereich.

3.1 Anliegen der Menschen mit Behinderung

Die Anliegen von Menschen mit Behinderung werden künftig systematisch erhoben. Für den vorliegenden Planungsbericht wurden diese über die Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ ermittelt. Die folgenden Anliegen wurden geäußert:

- Die UN BRK sollte in der vorliegenden Planung Niederschlag finden, insbesondere die Prinzipien der Selbstbestimmung, der Autonomie, der Inklusion und des Rechts auf Arbeit.
- Das Prinzip der Selbstbestimmung bedeutet auch die Freiheit, selber zu wählen, welches Angebot in Anspruch genommen wird. Entsprechend sollte sich die Planung nicht zu stark auf die Kantonsgrenzen konzentrieren.
- Die stationären und ambulanten Angebote sollten einander ergänzen. Entsprechend wäre eine Gesamtplanung wünschenswert, damit auch die ambulanten Angebote dem Bedarf der Menschen mit Behinderung entsprechend weiterentwickelt werden können.
- Die Unterscheidung zwischen Werk- und Tagesstätten nach dem Kriterium „Arbeit mit bzw. ohne Lohn“ sei nicht trennscharf, da auch Tagesstätten hergestellte Produkte verkaufen und

die Nutzerinnen und Nutzer bezahlen würden. Zudem entspreche sie nicht dem Grundsatz „Recht auf Arbeit für alle Menschen mit Behinderung“. Längerfristig sollte diese Unterscheidung, welche primär auf der unterschiedlichen Finanzierung beruht, aufgehoben werden.

3.2 Entwicklungsfaktoren

3.2.1 Steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung

Die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung hat analog zur Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung zugenommen. Dies führt zu einem erhöhten Bedarf an Plätzen im Bereich Wohnen und im Bereich Betreuung, weil die einzelnen Personen während einer längeren Zeitdauer im institutionellen Rahmen verbleiben. Der Anteil der älteren Personen unter den Wohnheimbewohnerinnen und -bewohnern wird in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Die Angebotserhebung aus dem Kanton Zürich¹ von 2008 und 2012 zeigt die bereits erfolgte Entwicklung auf (vgl. nachfolgende Tabelle). Diese Zahlen sind auch für den Kanton Solothurn repräsentativ. Die rechte Spalte der Tabelle zeigt die Verteilung der Altersgruppen in Wohnheimen des Kantons Solothurn. 82 Personen haben demzufolge im Jahr 2014 das AHV-Alter erreicht und leben noch im Wohnheim.

Bewohnerinnen und Bewohner	Kanton Zürich						Kanton Solothurn	
	2008		2012		Veränderung		2014	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	absolut	in %	Anzahl	in %
< 18 Jahre	0	0.0	1	< 0.1	+ 1	0.0	2	0.2
18-45 Jahre	1'831	54.5	1'825	51.4	- 6	- 0.3	590	50.3
46-55 Jahre	749	22.3	832	23.4	+ 83	+11.1	272	23.2
56-64 Jahre	499	14.9	542	15.3	+ 43	+ 8.6	226	19.3
65 und älter	280	8.3	353	9.9	+ 73	+26.1	82	7.0
Total	3'359	100.0	3'553	100.0	+194	+5.8	1'172	100.0

Tabelle 8: Altersverteilung von Menschen mit Behinderung

Datenquellen: Planungsbericht Kt. ZH und Hochschule Luzern, 2014-2016, sowie Erhebung ASO per 31.12.2014.

Die höhere Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung zeigt keinen Einfluss auf die Statistik über die Anzahl Personen mit Invalidenrente. Die Anzahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner stagnierte in den letzten Jahren bzw. nahm wegen der 5. IV-Revision ab. IV-Rentnerinnen und -Rentner werden zudem mit dem Eintritt ins AHV-Alter zu AHV-Rentnerinnen und -Rentnern und verschwinden somit aus der IV-Statistik.

Die steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung hat einen Einfluss auf den Betreuungsbedarf. So gibt es immer mehr ältere Menschen mit Behinderung, die einen gerontologischen Pflegebedarf aufweisen. Im Rahmen des kantonalen Konzeptes „Möglichkeiten der Wohn- und Lebenssituation der Menschen mit Behinderung im Alter“² werden unter Ziffer 6 Empfehlungen zur Lebensgestaltung alter Menschen mit Behinderung aufgeführt.

- So soll für Menschen mit einer *leichten Pflegebedürftigkeit* ergänzend zum agogischen Personal in Einrichtungen der Behindertenhilfe Pflegepersonal angestellt oder mit der Spitex eng zusammengearbeitet werden. Eine Verlegung in ein Alters- und Pflegeheim bei Erreichen des AHV-Alters ist nicht zwingend anzustreben, allenfalls sind innerhalb der Einrich-

¹ Vgl. Kanton Zürich (2013).

² Vgl. Kanton Solothurn, Departement des Innern (2010). *Möglichkeiten der Wohn- und Lebenssituation der Menschen mit Behinderung im Alter. Kantoniales Konzept.*

tungen der Behindertenhilfe Alterswohngruppen oder niederschwellige Tagesstätten zu schaffen.

- Liegt eine *mittlere oder schwere Pflegebedürftigkeit* vor (nach RAI/RUG-Einstufungssystematik), so ist eine Umplatzierung in ein spezialisiertes Alters- und Pflegeheim zu prüfen. In diesem Zusammenhang muss mittelfristig durch die Anbieter geklärt werden, ob es nötig ist, dass einzelne Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und mittlerer Pflegebedürftigkeit je eine spezialisierte Abteilung aufbauen, welche sich bezüglich Organisation und Qualität zusätzlich an den Richtlinien des Bereiches „Alter und Pflege“ orientiert. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit mit einem Alters- und Pflegeheim oder einer Spitex-Organisation zu suchen, damit das pflegerische „Know-How“ sichergestellt ist. Nach heutiger Einschätzung und mit Blick auf die geographische Eigenheit des Kantons erscheint es sinnvoll – soweit dieser Weg eingeschlagen würde – in den Regionen Solothurn-Grenchen, Thal-Gäu und Dorneck-Thierstein und Olten-Gösgen je eine geeignete Abteilung für Menschen mit einer Behinderung im Alter und einer offensichtlichen Pflegebedürftigkeit aufzubauen.

3.2.2 IV-Renten-Entwicklung

Gemäss der nachfolgenden Tabelle zeigt sich im Kanton Solothurn der Trend zur kontinuierlichen, leichten Abnahme der Personen mit IV-Rente, wenn auch etwas weniger stark als im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Anzahl IV-Renten	Jahr										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SO	8'608	8'756	8'704	8'714	8'653	8'546	8'503	8'401	8'363	8'282	8'190
CH	243'657	251'828	249'657	248'262	246'888	244'117	240'905	238'333	234'827	230'341	226'421
Veränderung zum Vorjahr, in %, SO		+1.7	-0.6	-0.1	-0.7	-1.2	-0.5	-1.2	-0.5	-1.0	-1.1
Veränderung zum Vorjahr, in %, CH		+3.4	-0.9	-0.6	-0.6	-1.1	-1.3	-1.1	-1.5	-1.9	-1.7

Tabelle 9: Anzahl Personen mit IV-Rente
Datenquellen: IV-Statistik 2014, T6.3.1

Da es sich bei den Nutzer/innen von stationären Angeboten um einen kleinen Teil der Personen mit einer IV-Rente handelt (vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2), ist die Entwicklung der IV-Renten für den Planungsbereich nur bedingt aussagekräftig. Eine detailliertere Analyse der IV-Statistik zeigt beispielsweise auch, dass die Zahl einer Hauptzielgruppe des Planungsbereichs – Personen mit einer ganzen Rente – nicht abnimmt. Auch die Anzahl der Personen mit einer IV-Rente aufgrund einer psychisch bedingten Erkrankung nahm zwischen 2005 und 2014 als einzige Behinderungsart weiterhin zu.¹ Die Zahlen der IV-Statistik geben somit keine eindeutigen Hinweise auf eine Ab- oder Zunahme der Nutzerinnen und Nutzer in der kommenden Planungsperiode.

¹ Vgl. BSV (2015). IV-Statistik 2014, S. 24.

3.2.3 Eingliederungsmassnahmen der IV

Mit der 5. und 6. IVG-Revision versucht die IV verstärkt, Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Dies könnte mittel- bis langfristig dazu führen, dass geringfügig weniger strukturelle Angebote im Leistungsbereich Behinderung benötigt werden. Zudem wurde der Assistenzbeitrag eingeführt. Durch diesen soll es mehr Menschen mit Behinderung möglich sein, ein selbstbestimmtes, eigenständiges Leben ausserhalb eines Heims zu führen. Die Erfahrungen zeigen indes, dass dies weniger Personen gelingt, als ursprünglich angenommen wurde. Gemäss der Evaluation des Assistenzbeitrags¹ haben gesamtschweizerisch bis Ende 2015 insgesamt 1'677 erwachsene Personen einen Assistenzbeitrag bezogen. Demgegenüber wurde in der Modellrechnung der IV im fünfzehnjährigen Durchschnitt mit 3'000 Personen gerechnet. Es hat sich gezeigt, dass für dieses Modell nur Personen in Frage kommen, die handlungsfähig sind und über keine kognitiven Einschränkungen verfügen. Diese Voraussetzungen werden von vielen Personen, die heute in einem institutionellen Rahmen leben, nicht erfüllt. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit, anstelle eines Heimeintrittes einen Assistenzbeitrag zu beziehen, um Betreuerinnen und Betreuer direkt anzustellen, bis zum Jahre 2020 noch zu keinem relevanten Rückgang beim Bedarf an stationären Angeboten führen wird. Entsprechend ist diese Entwicklung zwar interessant, weist aber bis auf weiteres keinen nennenswerten Einfluss auf die Gesamtplanung der Platzzahlen auf.

Gegenläufig zu dieser Entwicklung zeigte sich die vor rund 3 Jahren geänderte Haltung der IV bezüglich der Finanzierung von IV-Anlehren sowie von praktischen Ausbildungen nach INSOS. Die IV-Anlehren inkl. praktischer Ausbildungen nach INSOS wurden nur noch für ein Jahr zugesprochen. Die IV bewilligte eine Verlängerung der Ausbildung um ein weiteres Jahr wenn, wenn sich gute Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt ergaben. Seit Dezember 2016 spricht die IV die niederschweligen beruflichen Ausbildungen für junge Versicherte mit Behinderung wieder für eine Dauer von zwei Jahren zu. Sie passte ihre Praxis an einen Entscheid des Bundesgerichts an.

Damit stellt sich auch nicht mehr die Frage, ob die Verkürzung der Ausbildung zu vorgezogenen Eintritt in eine Einrichtung führen könnte. Dies wäre aber ohnehin nicht zu erwarten gewesen, da die IV-Stelle Solothurn mit der Abteilung individuelle Leistungen des Volksschulamtes des Kantons Solothurn (VSA) eng koordiniert zusammenarbeitet und am runden Tisch mit der versicherten Person (und/oder deren gesetzlichen Vertreterin oder Vertreter) und den involvierten Stellen nach Lösungen sucht, die eine bestmögliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Situativ wird entschieden, welche Art von Massnahme der Förderung der versicherten Person zuträglich ist, damit diese perspektivisch ein selbstbestimmtes Leben wird führen können; wenn immer möglich, mit dem Erwerb des Lebensunterhalts im ersten Arbeitsmarkt und den dazu gehörigen behinderungsbedingten flankierenden Massnahmen.

3.2.4 Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfsumfeldes

Vonseiten der Praxis werden in den Controllinggesprächen und in der Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ eine Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfsumfeldes und damit eine Erhöhung des Bedarfes nach institutioneller Betreuung festgestellt. Diese Entwicklung hat verschiedene Ursachen:

- Der Anteil von Alleinerziehenden hat zugenommen, auch bei Eltern von Kindern mit Behinderung.

¹ Vgl. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG (2016). Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 2016. Im Auftrag des BSV. Auf: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/> (zuletzt besucht am 3.10.2016), S. III-VII

- Die gestiegene Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung macht es vielen Angehörigen unmöglich, die Betreuung ein Leben lang im familiären Rahmen zu gewährleisten, denn auch sie werden älter und früher oder später auf Pflege und Betreuung angewiesen sein.
- Die Anforderungen der Berufswelt an Eltern sind generell gestiegen, ebenso die Notwendigkeit, dass beide Elternteile zum Familienaufkommen beitragen. Sind Kinder mit Behinderung zu betreuen, wird entsprechend früher eine Entlastung durch institutionelle Angebote gesucht.
- Darüber hinaus scheint auch allgemein die Bereitschaft gesunken zu sein, für Menschen mit einer Behinderung innerhalb eines privaten Netzwerkes die nötige Betreuung und Pflege zu gewährleisten.
- Schliesslich fehle laut Aussagen der Fachkommission dem Hilfs Umfeld mit dem aktuellen Modell des Assistenzbeitrags auch die finanzielle Entlastung, um die Menschen mit Behinderung selber zu betreuen.

3.2.5 Veränderung in den Zielgruppen

Die Anzahl der *Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen* steigt überproportional an. Im Jahr 2014 gehörten schweizweit bereits 42% aller IV-Neurentnerinnen und IV-Neurentner dieser Gruppe an.¹ Es bestehen keine Anzeichen, dass dieser Trend abflachen wird. Dementsprechend hat die Nachfrage nach institutionellen Angeboten für diese Menschen zugenommen und dürfte weiterhin steigen. Dabei ist davon auszugehen, dass der Betreuungs- und Begleitungsbedarf dieser Menschen schwankt.

Vonseiten der Heime wird festgestellt, dass für *Menschen mit schweren Verhaltensauffälligkeiten* (insbesondere mit aggressivem Verhalten), *mit schwerer und schwerster geistiger und körperlicher Behinderung* in jüngerer Zeit vermehrt Plätze gesucht werden. Aber auch suchtkranke Menschen werden immer älter und benötigen spezifische Angebote, die auf sie zugeschnitten sind.

Weiter ist festzustellen, dass die Gruppe von Menschen mit Behinderung, die eine *Demenz* aufweisen, grösser geworden ist. Dies hängt einerseits mit der gestiegenen Lebenserwartung zusammen, da Demenzerkrankungen im Alter generell häufiger sind. Andererseits altern Menschen mit Behinderung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung schneller und sind allgemein anfälliger für eine Demenz. Bei Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung wird Demenz in relativ jungem Alter diagnostiziert. Für diese wären ebenfalls spezifische Angebote erforderlich.

Bei *jungen Erwachsenen mit Behinderung* erfolgt gemäss Expertinnen und Experten in der Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ teilweise ein Übertritt in eine Institution oder ein begleitetes Wohnen aus Gründen der Normalisierung. Dabei suchen die Eltern und die jungen Erwachsenen nach möglichst „normalen“ Wohnformen und ziehen Wohnungen oder Wohngemeinschaften mit Betreuung den herkömmlichen Wohnheimen vor.

3.2.6 Wachstum des ambulanten Leistungsangebots

Viele Betroffene können dank medizinischem Fortschritt und guten Lebensumständen trotz einer Behinderung auf ein langes Leben hoffen. Für einen zunehmenden Anteil junger Betroffener ist es nicht mehr vorstellbar, ihr Leben ausschliesslich in einem Heim zu verbringen. In den vergangenen Jahren wurde die Selbstbestimmung dieser Gruppe gezielter gefördert, was Erfolg

¹ Vgl. BSV (2015), T 6.9.1.

gezeigt hat und die Nachfrage nach angepassten Wohnformen stetig erhöht. Konkret ist mit einer Zunahme der Nachfrage nach Plätzen für Aussenwohngruppen oder im Bereich betreutes Wohnen mit reduzierter Betreuung sowie mit einer Zunahme des eigenständigen Wohnens mit Begleitung durch Fachleute (begleitetes Wohnen) zu rechnen. Diese Entwicklung ist nicht nur wegen des Bedürfnisses nach Autonomie bei den Betroffenen zu begrüssen, sondern sie erscheint auch aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaft. Die ambulante Betreuung bietet nämlich ähnliche Kostenvorteile wie die ambulante Pflege im Vergleich zur stationären Langzeitpflege von Hochbetagten.

Obwohl die Förderung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ auch beim Leistungsangebot für Menschen mit Behinderung unbestritten ist, sind die aktuelle Aufgabenverteilung und die Regelung bei der Finanzierung für den nötigen Umverteilungsprozess als wenig zuträglich zu bezeichnen. Das Angebot für Menschen mit einer schweren Behinderung ist historisch bedingt stark von institutionellen Strukturen geprägt. Ein Umdenken braucht Zeit. Darüber hinaus erweist sich die Aufteilung gemäss den §§ 141 und 142 SG, wonach der Kanton die institutionalisierten Angebote trägt und die Gemeinden für die ambulanten Angebote zuständig sind, als hinderlich. Werden stationäre Strukturen zunehmend zugunsten ambulanter Angebote umgewandelt, bedeutet dies eine Verschiebung der Kosten vom Kanton hin zu den Gemeinden. Obwohl dieser Trend für die Gesamtkosten von Vorteil ist, dürfte der dafür nötige Prozess nicht ohne Widerstand zu bewältigen sein. Die „institutionelle Prägung“ zeigt sich darüber hinaus auch bei den Leistungen vonseiten der Sozialversicherungen. Nach wie vor bestehen grosse Hürden, wenn es gilt, neue, autonomere Wohnformen über Renten und Ergänzungsleistungen zu finanzieren; eine Öffnung findet nur zögerlich statt. So verbleiben Menschen mit Behinderung noch zu oft in der stationären Betreuung, obwohl selbstständigere und kostengünstigere Alternativen realisierbar wären. Zudem nehmen die Anfragen nach ambulanten Leistungen gemäss Aussagen der Fachkommission auch durch die Umsetzung der UN-BRK zu. Dieser grosse Ausbau- und Entwicklungsbedarf im ambulanten Bereich erfordert ein Zusammenwirken der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und die Schaffung von Anreizen für die Leistungsanbietenden.

3.2.7 Weitere Entwicklungsfaktoren

Gemäss den fachlichen Einschätzungen der Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ können die folgenden Entwicklungsfaktoren die Nachfrage oder das Angebot im Planungsreich längerfristig zusätzlich beeinflussen:

- Es gibt immer mehr Menschen mit Behinderung, welche keine IV-Rente, sondern Sozialhilfe erhalten, und auf stationäre Betreuung und Begleitung angewiesen sind. Hier besteht eine Versorgungslücke.
- Der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, welche aufgrund von Traumata eine IV-Rente zugesprochen erhalten, nimmt zu. Viele Akteurinnen und Akteure sind noch unsicher, welches Angebot diesen entspricht und insbesondere wie mit deren Kindern, die Verhaltensauffälligkeiten bei normaler Intelligenz entwickeln, am besten umzugehen ist.
- Menschen mit Behinderung treten zunehmend selbstsicherer auf und stehen für ihre Bedürfnisse und Anliegen ein. Die UN-BRK unterstützt dies mit den Prinzipien der Wahlfreiheit und Selbstbestimmung.
- Es besteht ein deutlicher Trend hin zur Diversifizierung der Wohnformen.

3.3 Interkantonale Nutzungsverflechtung

Aus der nachfolgenden Tabelle wird ersichtlich, wie viele Plätze pro Leistungsart 2009 und 2014 durch Personen mit inner- oder ausserkantonalem Wohnsitz belegt waren.

Anzahl belegte Plätze	Belegt von Personen mit Wohnsitz im Kt. SO		Belegt von Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz		Total Personen		Veränderung
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	
Wohnen	644	770	360	403	1'004	1'173	+169
Werkstätten	873	786	350	341	1'223	1'127	-96
Tagesstätten	424	576	180	283	604	859	+255
Total innerkantonale Plätze	1'941	2'132	890	1'027	2'831	3'159	+328
ausserkantonale WH	226	239					+13
ausserkantonale WS	170	227					+57
ausserkantonale TS	130	155					+25
Total ausserkantonale Plätze	526	621					+95
Total Wohnsitz SO	2'467	2'753					+286

Tabelle 10: Interkantonale Nutzungsverflechtung

Datenquellen: Eigene Erhebung ASO, Stichtage 30.6.2009 und 31.12.2014.

Ende 2014 waren durch Menschen mit Behinderung und Wohnsitz im Kanton Solothurn 2'753 Plätze inner- wie ausserkantonale belegt. Die prozentuale Zunahme gegenüber 2009 (2'467 Plätze) beträgt durchschnittlich 2.2% pro Jahr. Die Anzahl der innerhalb des Kantons belegten Plätze stieg um 328 auf insgesamt 3'159 Ende 2014 oder um durchschnittlich 2.2% pro Jahr an.

Zu berücksichtigen ist, dass im Kanton Solothurn von 1994 bis 2006 ein Baumoratorium für Behinderteneinrichtungen galt. Dadurch ist ein gewisser Nachholbedarf entstanden, der sich in der Entwicklung während der Jahre 2009 – 2014 zeigt.

Wegen seiner geografischen Eigenheit weist der Kanton Solothurn eine hohe Durchlässigkeit von Dienstleistungen im Behindertenbereich gegenüber den umliegenden Kantonen auf. Rund 23% aller Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz im Kanton Solothurn, welche stationär betreut werden, beziehen Leistungen von ausserkantonalen Institutionen. Gleichzeitig sind rund 33% der innerkantonalen Plätze von Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz in anderen Kantonen belegt.

Diese Durchlässigkeit wirkt sich positiv auf die Auslastung der solothurnischen Institutionen aus und ermöglicht damit vergleichsweise günstigere Tarife. Im Weiteren zeigen die Platzzahlen, dass es möglich wäre, sämtliche solothurnischen Menschen mit Behinderung in den innerkantonalen Institutionen zu betreuen. Dies würde jedoch voraussetzen, dass ein differenzierteres Angebot aufgebaut werden müsste, damit alle Formen von Behinderung abgedeckt werden könnten. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die aktuelle interkantonale Nutzungsverflechtung eine Angebotspalette gewährleistet, die jedem Menschen mit Behinderung Zugang zu einem passenden Platz verschafft. Zu den nachgefragten speziellen Angeboten in anderen Kantonen gewährt die IVSE Menschen mit Behinderung einen barrierefreien Zugang. Das System der Nutzungsverflechtung hat sich bewährt; weitere Anpassungen sind in diesem Bereich nicht notwendig.

3.4 Übertritte aus Sonderschulen

Gemäss Angaben des Volksschulamtes waren in den letzten drei Jahren immer rund 1'050 bis 1'100 Plätze in Sonderschulen belegt. Bei 11 Schuljahren (2 Jahre Vorschule, 9 Jahre Schule) ergeben sich pro Jahr knapp 100 Schulaustritte. Rund 10% bis 15% der Austretenden benötigen erfahrungsgemäss eine direkte, umfassende institutionelle Anschlusslösung im Erwachsenenbereich. D.h. sie benötigen nahtlos sowohl einen Platz in einem Wohnheim als auch eine eng damit verknüpften Tagesstätte. Sie treten mit 18 Jahren direkt aus der Sonderschule in ein Wohnheim und in eine Tagesstätte und/oder eine Werkstätte ein. Weitere rund 20% benötigen längerfristig einen Platz in einer Tagesstätte, können aber die Wohnsituation ausserhalb institutioneller Angebote bewältigen. Ebenfalls rund 20% brauchen für die Ausbildungszeit die Unterstützung der Invalidenversicherung bzw. einen durch die IV finanzierten Ausbildungsplatz.

Gemäss Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013 – 2020¹ ist diese Situation seit mehreren Jahren recht stabil; es ist deshalb mittelfristig nicht mit grösseren Veränderungen zu rechnen.

3.5 Fazit zu den Entwicklungen und Folgerungen zum Bedarf

Aus den oben ausgeführten Einfluss- und Entwicklungsfaktoren geht für den Bedarf in der kommenden Planungsperiode das Folgende hervor:

Entwicklungsfaktor	Folgerungen für die Nachfrage bzw. den Bedarf bis 2020
Steigende Lebenserwartung	Es besteht ein Bedarf an neuen Angeboten für Menschen mit einer Behinderung im Alter und einer gerontologischen Pflegebedürftigkeit, dabei sind Synergien zwischen den Wohnheimen und den Alters- und Pflegeheimen bzw. der Spitex wichtig.
IV-Renten	Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern, die Anzahl Personen mit IV-Rente nimmt nur leicht ab bzw. die Anzahl Personen mit IV-Rente aufgrund einer psychischen Erkrankung leicht zu und die Anzahl der Personen mit hohem Invaliditätsgrad bleibt stabil.
Eingliederungsmassnahmen	Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern, langfristig könnten sich aber evtl. Entlastungseffekte durch den „Assistenzbeitrag“ ergeben, insbesondere wenn das Unterstützungsmodell angepasst wird.
Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfeumfeldes	Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern.
Veränderung innerhalb der Zielgruppen	- Die Nachfrage nach institutionellen Angeboten mit flexibler Betreuung/ Begleitung für Menschen mit psychischer Beeinträchtigung wird weiter ansteigen. - Der Anteil an Menschen mit Behinderung, welche zudem schwere Verhaltensauffälligkeiten aufweisen, wird zunehmen. - Die Gruppe der Menschen mit Behinderung und Demenz (bereits im jüngeren Alter) wird grösser werden. - Heutige Kinder und junge Erwachsene werden etwas vermehrt „normale“ Wohnformen bevorzugen.
Wachstum des ambulanten Angebots	Viele Institutionen arbeiten wegen der Nachfrage und fachlichen Überlegungen auf ambulante Angebote hin.

¹ Vgl. Kanton Solothurn, Volksschulamt (2013). Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020. Solothurn: Kanton Solothurn.

Entwicklungsfaktor	Folgerungen für die Nachfrage bzw. den Bedarf bis 2020
	Die Finanzierung ist indes schwierig (Gemeinden wollen Kosten nicht übernehmen, Kanton hat Kompetenz nicht). Daher wächst das ambulante Angebot nicht so schnell, wie sich die Nachfrage entwickelt. Entsprechende Anreize für Anbieter sowie innovative Angebote könnten den Prozess unterstützen.
Weitere Entwicklungsfaktoren	• Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern.
Interkantonale Nutzungsverflechtung	• Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern.
Übertritte aus Sonderschulen	• Der Bedarf wird sich in der Planungsperiode kaum verändern.

Tabelle 11: Folgerungen zu Bedarf bis ins Jahr 2020 gemäss den festgestellten Entwicklungen

4. Bedarfsprognosen für Planungsperiode

Die im Folgenden präsentierte Bedarfsanalyse bezieht sich auf die Einrichtungen mit Standort im Kanton Solothurn, für welche der Kanton Solothurn zuständig ist. Wie eingangs erwähnt, wird die Nutzungsverflechtung mit anderen Kantonen, d.h. die Solothurnerinnen und Solothurner, die in Einrichtungen anderer Kantone wohnen und arbeiten sowie die Menschen mit Behinderung aus anderen Kantonen, die Leistungen der Einrichtungen im Kanton Solothurn in Anspruch nehmen, als Einflussfaktor in die Planung einbezogen.

Um den Bedarf für die kommenden Jahre zu ermitteln, werden folgende Arbeitsschritte ausgeführt:

Schritt 1: Fortschreibung der Entwicklungen aus der Vorperiode

Im ersten Schritt wird ermittelt, wie sich die Anzahl Nutzerinnen und Nutzer – dies entspricht den real belegten oder genutzten Plätzen, nicht den bewilligten Plätzen – in den letzten Jahren entwickelt hat, d.h. in Form eines Rückblicks auf die Veränderungen in den Jahren 2008 bis 2014. Anschliessend wird diese Differenz (Anzahl Nutzerinnen und Nutzer im Jahr 2014 minus Anzahl Nutzerinnen und Nutzer im Jahr 2008) auf die nächste Planungsperiode übertragen. Bei diesem Vorgehen handelt es sich um eine lineare Fortschreibung der Entwicklung der Zahlen der Nutzerinnen und Nutzer aus der Vorperiode.

Schritt 2: Gewichtete Prognose

Verschiedene Einflussfaktoren (siehe Kapitel 3 im vorliegenden Bericht sowie in den Planungsberichten der Kantone Thurgau, St.Gallen und Zürich) bewirken, dass die Nachfrage im Jahr 2020 stärker oder schwächer ausfallen wird, als dies die lineare Fortschreibung prognostiziert. Die Verantwortlichen des Kantons und die Fachkommission „Menschen mit Behinderungen“ haben erarbeitet und beschrieben, welche Einflussfaktoren sich in welcher Form (Zu- oder Abnahme) auf die Nachfrage in der kommenden Planungsperiode auswirken werden. Der prognostizierte Bedarf aus der linearen Prognose wird dementsprechend angepasst. Daraus resultiert die sogenannte gewichtete Prognose.

Schritt 3: Berücksichtigung der Auslastung in der gewichteten Prognose

Aus verschiedenen Gründen – z.B. aufgrund zeitweise leerstehender Betten oder Plätze bei einem Wechsel von Nutzerinnen und Nutzern – ist es nicht möglich, im System der stationären Einrichtungen eine hundertprozentige Auslastung der Plätze zu erreichen. Aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone liegt eine Normauslastung bei den Wohn- und Tagesstätten zwischen 93% und 97%. Dabei hat sich wiederholt gezeigt, dass eine Auslastungsquote über 97% nicht zweckmässig ist. Der vorliegende Planung geht – gestützt auf Planungen verschiedener anderer Kantone – von einer Auslastungsquote zwischen 95% und 97% aus.

Die Entwicklung der Werte zwischen 2008 und 2014 bildet die Grundlage für die Hochrechnung der Bedarfslage für das Jahr 2020. Da künftige Einflussfaktoren nicht berücksichtigt werden können, dient die Hochrechnung lediglich als Orientierung für die Zukunft.

4.1 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Wohnen“

Da die folgenden Berechnungen auf einer Stichtagslogik der Daten zu den Platzzahlen beruhen (Entwicklung der Platzzahlen vom 31.12.2015 bis 31.12.2020) wird die fünfjährige Planungsperiode mit den Jahresziffern 2015-2020 bezeichnet. Der Startwert der Prognose basiert der Einfachheit halber auf den gesichert vorliegenden Daten für das Jahr 2014 (vgl. hierzu Kapitel 2).

In der folgenden Tabelle wird – gestützt auf die Beschreibung des Vorgehens im letzten Abschnitt – die Entwicklung der Wohnheimplätze für die Planungsperiode 2015-2020 im Kanton Solothurn prognostiziert. Die Vorausschätzung wird zum einen mit einer Auslastung von 96% und zum anderen mit einem Auslastungsgrad von 97% berechnet.

Im Rahmen der Prognose wurden folgende Annahmen getroffen:

1. *Datengrundlage und Entwicklung der Nutzerinnen und Nutzer in der Vorperiode 2008-2014:* Ausgehend von der ausgewiesenen Entwicklung der Nutzerinnen und Nutzer (entspricht den belegten Plätzen, siehe 3) zeigen die Veränderungen im Zeitraum von 2008-2014 trotz des im Kanton Solothurn erfolgten Baumoratoriums und des Zuständigkeitswechsels eine *adäquate Entwicklung der bewilligten Plätze*. Die anfänglich hohe Auslastung der Wohnplätze konnte im Beobachtungszeitraum schrittweise reduziert werden. Die Auslastung der letzten Jahre lag bei 95% bis 97% im Wohnbereich.
2. *Mit Einflussfaktoren gewichtete Prognose:* Die im Planungsbericht (siehe Kapitel 4) beschriebenen Einflussfaktoren wie beispielsweise das Bevölkerungswachstum, die weiterhin steigende Lebenserwartung der Menschen mit Behinderung, die interkantonale Nutzungsverflechtung oder die Entwicklungen im ambulanten Bereich geben *keine Hinweise* darauf, dass die Zahl der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer im Kanton Solothurn in der nächsten Planungsperiode im Vergleich zur Vorperiode abnehmen dürfte. Es ist mit einem vergleichbaren Wachstum wie von 2008 bis 2014 zu rechnen. Auch in den Berichten anderer Kantone zur Bedarfsplanung, wie z.B. dem Kanton Thurgau, St.Gallen oder Zürich, finden sich vergleichbare Einschätzungen. Auf Grund der Einschätzungen zu wichtigen Einflussfaktoren und Entwicklungstrends stützt sich die Prognose deshalb auf eine lineare *Fortschreibung der Entwicklungen* in der Vorperiode.
3. In den vergangenen sechs Jahren (2008-2014) ist die jährliche Zahl der Nutzerinnen und Nutzer im Wohnbereich um 28 belegte Plätze gestiegen. Aus den oben geschilderten Erwägungen wird es als plausibel erachtet, die Entwicklungen der Vorperiode fortzuschreiben.
4. *Berücksichtigung unterschiedlicher Auslastungsgrade:* Im Rahmen der Vorausschätzung des Bedarfs besteht die Möglichkeit, unterschiedliche Auslastungsgrade für die Nutzung der bewilligten Plätze vorzusehen. Wird beispielsweise die Auslastungsquote von 95% auf 96% oder 97% erhöht, reduziert sich dadurch die Anzahl der Plätze, die zur Verfügung gestellt werden muss. Daher wird für die Platzprognose der nächsten Planungsperiode jeweils mit einer Auslastung von 96% und 97% gerechnet.

Die nachfolgende Tabelle beschreibt auf Basis der vorliegenden Zahlen im Kanton Solothurn und der geschilderten Annahmen im Sinne der Bedarfsanalyse die Platzprognose.

Wohnen	Entwicklung 2008-2014	Basis für Prognose 2015-2020	Platzprog- nose 2015- 2020 (Auslastung: 96%)	Platzprog- nose 2015- 2020 (Auslastung: 97%)
Bewilligte Plätze				
Anzahl Zuwachs	236	-	120	90
Jährliche Veränderung (Plätze)	39	-	24	18
Jährlicher Zuwachs in %	*3.9%	-	**1.9%	**1.5%
Belegte Plätze				
Anzahl Zuwachs	169	-	140	140
Jährliche Veränderung (Plätze)	28	28	28	28
Jährlicher Zuwachs in %	*2.8%	-	**2.4%	**2.4%
Auslastungsgrad (Durchschnitt)	96%	-	96%	97%

Tabelle 12: Platzprognose Wohnheimplätze 2015-2020

Datenquelle: Gutachten¹ zur Bedarfsplanung 2020 des Kantons Solothurn, eigene Berechnungen

Legende: * Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2008);

** Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2014)

Fazit:

Die Prognosen weisen aufgrund der getroffenen Annahmen für die Jahre 2016 bis 2020 bei einem Auslastungsgrad von 96% resp. 97% ein Wachstum von 120 resp. 90 Plätzen aus.

4.2 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Werkstätten“

Im Bereich der Werkstätten zeigt sich von 2008-2014 im Unterschied zum Wohnbereich und den Tagesstätten, dass die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer abgenommen hat. Während im Beobachtungszeitraum die Zahl der Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz in den Solothurner Einrichtungen in etwa konstant blieb, nahm die Zahl der Solothurnerinnen und Solothurner in diesen Einrichtungen um fast 100 Personen ab. Diese Entwicklung ist mehrheitlich auf die Umwandlung von 43 Werkstätten- in Tagesstättenplätze bei einem der Anbieter zurückzuführen. Die Nachfrage nach Werkstättenplätzen im industriellen Sektor, die im Kanton Solothurn besonders häufig sind, hat sich bis 2012 sogar verringert und stieg erst ab 2013 wieder leicht an. Die Auslastung liegt zum Berichtszeitpunkt bei 93.8%.

¹ socialdesign/HSLU (2016).

Die nachfolgende Tabelle beschreibt auf Basis der vorliegenden Zahlen im Kanton Solothurn die Platzprognose. Die diesbezügliche Berechnung erfolgte nach derselben Kalkulation, wie für die Platzprognosen bei Wohnheimplätzen.

Werkstätten	Entwicklung 2008-2014	Basis für Prognose 2015- 2020	Platzprognose 2015-2020 (Auslastung: 96%)	Platzprognose 2015-2020 (Auslastung: 97%)
Bewilligte Plätze				
Anzahl Zuwachs	-19	-	0	0
Jährliche Veränderung (Plätze)	-3	-	0	0
Jährlicher Zuwachs in %	*-0.2%	-	**0%	**0%
Belegte Plätze				
Anzahl	-96	-	0	0
Jährliche Veränderung (Plätze)	-16	-16	0	0
Jährlicher Zuwachs in %	*-1.3%	-	**0%	**0%
Auslastungsgrad (Durchschnitt)	93%	-	96%	97%

Tabelle 13: Platzprognose Werkstättenplätze 2015-2020

Datenquelle: Gutachten zur Bedarfsplanung 2020 des Kantons Solothurn, eigene Berechnungen

Legende: * Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2008);

** Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2014)

Fazit:

Aufgrund der vorhersehbaren Entwicklungstrends (Einflussfaktoren), der Entwicklungen und der Auslastung der bewilligten Plätze in den letzten Jahren sowie der 2014 zur Verfügung stehenden Plätze besteht für die Planungsperiode 2016-2020 kaum Bedarf, das Platzangebot auszubauen. Allerdings muss ein Mindestmass an Flexibilität gewährleistet sein; insbesondere auch um zu verhindern, dass in einer Institution leere Plätze bestehen, während anderorts Wartelisten geführt werden müssen. Deshalb sollen zusätzlich Plätze bewilligt werden können, wenn dies zu einer Diversifizierung der Angebotslandschaft im Bereich der Werkstätten führt; also eine Entwicklung unterstützt, dass wenig oder nicht nachgefragte Plätze in einem Sektor zu Gunsten von Plätzen mit neuen, zeitgemässen und gut nachgefragten Profilen umverteilt werden können. Dem Bedarf von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, ebenso demjenigen von älteren sowie jüngeren Menschen mit Beeinträchtigungen und Demenz ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

4.3 Schätzung des Bedarfs an Plätzen im Bereich „Tagesstätten“

In der folgenden Tabelle wird die Entwicklung der Tagesstättenplätze für die Planungsperiode 2015-2020 prognostiziert. Analog zum Wohnbereich wird die Vorausschätzung zum einen mit einer Auslastung von 96% und zum anderen mit einem Auslastungsgrad von 97% berechnet.

Die Prognose basiert auf folgenden Einschätzungen und Annahmen:

1. **Datengrundlage:** Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass sich die Prognose im Bereich der Tagesstätten-Angebote aufgrund der Datenlage anspruchsvoller als im Wohnbereich darstellt. Häufig wurden in diesem Angebotsbereich in den letzten Jahren Neu- und Umdefinitionen von Plätzen vorgenommen. Dies ist auch im Kanton Solothurn der Fall. Zudem ist es für die Einrichtungen – aufgrund der vormaligen Zählweise „Wohnen mit integrierter Tagesstruktur“ – anspruchsvoller, die Platzzahl korrekt auszuweisen. Im Weiteren fällt auf, dass die Zahl der im Kanton Solothurn ausgewiesenen Tagesstät-

tenplätze im Vergleich zu anderen Kantonen um einiges niedriger ausfällt (68% der Wohnheimplätze). In der Regel weisen andere Kantone bei den Tagesstätten ähnlich hohe resp. leicht höhere Platzzahlen wie im Wohnbereich aus (d.h. ca. 100% der Wohnheimplätze).

Die Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass verschiedentlich Tagesstättenplätze innerhalb von Werkstätten angeboten werden und die diesbezügliche Datenqualität in der Erfassung unzureichend eingeschätzt wird. Dies ist ein auch aus anderen Kantonen bekanntes Phänomen. Mit den geplanten IT-bezogenen Erfassungs- und Reportin-gabläufen sollte dies bereinigt werden können. Damit dürften sich auch die vorliegenden Zahlen ändern.

2. *Mit Einflussfaktoren gewichtete Prognose:* Ähnlich wie im Wohnbereich gehen wir davon aus, dass *keine Hinweise* existieren, dass die Zahl der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer im Kanton Solothurn in der nächsten Planungsperiode im Vergleich zur Vorperiode abnehmen dürfte. Es ist mit einem vergleichbaren Wachstum wie von 2008 bis 2014 zu rechnen.
3. Von 2008-2014 ist die jährliche Zahl der Nutzerinnen und Nutzer im Bereich der Tagesstätten um 42 belegte Plätze gestiegen. Es wird aus den oben erwähnten Erwägungen zunächst als plausibel erachtet, die Entwicklungen der Vorperiode fortzuschreiben.
4. *Berücksichtigung unterschiedlicher Auslastungsgrade:* Die Auslastungsgrade lagen in den letzten Jahren (2010-2014) zwischen 87% und 93%. Für die nächste Planungsperiode 2015-2020 werden die Auslastungsgrade höher angesetzt, analog zum Wohnbereich wird mit Auslastungsquoten von 96% und 97% gerechnet.

Die nachfolgende Tabelle beschreibt auf Basis der vorliegenden Zahlen im Kanton Solothurn im Sinne der Bedarfsanalyse die Platzprognose. Die diesbezügliche Berechnung erfolgte nach derselben Kalkulation, wie für die Platzprognosen bei Wohnheimplätzen.

Tagesstätten	Entwick- lung 2008-2014	Basis für Prognose 2015-2020	Platzprog- nose 2015- 2020 (Auslastung: 96%)	Platzprog- nose 2015- 2020 (Auslastung: 97%)
Bewilligte Plätze				
Anzahl	315	-	160	140
Jährliche Veränderung (Plätze)	53	-	32	28
Jährlicher Zuwachs in %	*8.6%	-	**3.5%	**3.0%
Belegte Plätze				
Anzahl	254	-	210	210
Jährliche Veränderung (Plätze)	42	42	42	42
Jährlicher Zuwachs in %	*6.9%	-	**4.8%	**4.8%
Auslastungsgrad (Durch- schnitt)	93%	-	96%	97%

Tabelle 14: Platzprognose Tagesstätten 2015-2020

Datenquelle: Bericht zur Bedarfsplanung 2020 des Kantons Solothurn, eigene Berechnungen

Legende: * Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2008);

** Basiswert für die Berechnung der Prozentwerte (Platzzahl 2014)

Fazit:

Die Prognosen weisen aufgrund der getroffenen Annahmen für die Jahre 2016 bis 2020 bei einem Auslastungsgrad von 97% ein Wachstum von 140 Plätzen oder von 160 Plätzen bei einem Auslastungsgrad von 96% aus.

4.4 Wichtige Gewichtungsfaktoren zur Definition des konkreten Angebotsbedarfs

Eine Bedarfsprognose ist in der Regel nicht alleine aufgrund einer linearen Entwicklungsfortschreibung möglich, sondern bedarf der Gewichtung aufgrund von festgestellten Entwicklungsthemen.

Einflussfaktoren mit erwarteter Wirkungsrichtung	Erwartete Entwicklung	Differenz zur linearen Prognose
Steigende Lebenserwartung	Es gibt immer mehr Menschen mit Behinderung und gerontologischem Pflegebedarf.	Es sind zusätzliche Plätze für diese Zielgruppe im Wohnen und in Tagesstätten erforderlich.
IV-Renten	Keine	Keine
Eingliederungsmassnahmen	Keine	Keine
Abnahme der Tragfähigkeit des Hilfeumfeldes	Keine	Keine
Veränderung innerhalb der Zielgruppen	Die Zahl der Menschen mit psychischer Beeinträchtigung nimmt zu. Der Anteil an Menschen mit Behinderung, welche zudem schwere Verhaltensauffälligkeiten aufweisen, nimmt zu. Es gibt mehr Menschen (jüngere und ältere) mit Behinderung und Demenz.	Es sind zusätzliche Plätze für diese Zielgruppe im Wohnen und in den Tagesstätten sowie spezifische Plätze in den Werkstätten erforderlich. Es sind zusätzliche Plätze für diese Zielgruppe im Wohnen und in den Tagesstätten sowie spezifische Plätze in den Werkstätten erforderlich. Es sind zusätzliche Plätze für diese Zielgruppe im Wohnen und in Tagesstätten erforderlich.
Wachstum des ambulanten Angebots	Die Nachfrage nach ambulantem Angebot steigt, die Finanzierung ist auf diese Entwicklung aber ungenügend abgestimmt.	Keine
Weitere Entwicklungsfaktoren	Die Nachfrage nach Angeboten, welche die Wahlfreiheit und Selbstbestimmung unterstützen, wie z.B. „normalen“ Wohnformen, steigt.	Das Wohnangebot soll diversifiziert werden.
Interkantonale Nutzungsverflechtung	Keine.	Keine.

Tabelle 15: Gewichtung der Entwicklungsthemen für die Bedarfsprognose

5. Angebotsplanung für Planungsperiode

In diesem Kapitel legen die Verantwortlichen des Kantons die Rahmenbedingungen und Massnahmen für die Angebotsplanung bis zum Jahr 2020 fest und definieren die Richtwerte für die Platzentwicklung.

5.1 Rahmenbedingungen

Die Angebotsplanung für die Planungsperiode 2020 basiert auf folgenden Rahmenbedingungen:

- Entsprechend der Bedarfsanalyse (insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung) wird die Nachfrage nach Plätzen in Institutionen für Menschen mit Behinderung weiter wachsen.
- Gemäss Erfahrungen der anderen Kantone, insbesondere des Kantons Thurgau, ist eine Auslastungsziffer von 97% als Obergrenze zu verstehen. Eine höhere Auslastung vorzugeben, ist erfahrungsgemäss nicht geboten.
- Die Planung soll Innovation zulassen und fördern, damit die bestehenden Plätze und Angebote weiterentwickelt und diversifiziert werden können.

5.2 Massnahmen zur Angebotssteuerung

Das Angebot wird aus finanziellen Gründen, zwecks Förderung von Entwicklung und Innovation sowie zur Förderung spezifischer Angebote für Nutzerinnen und Nutzer mit besonderen Bedürfnissen durch nachfolgende Massnahmen während der Planungsperiode 2016-2020 gesteuert:

- Für die Angebotsplanung gilt grundsätzlich eine Auslastungsziffer von 97%.
- Das Wachstum soll in Etappen während der Planungsperiode erfolgen. Im Jahr 2017 müssen dabei aufgrund des Bewilligungsstopps von 2015 und 2016 verhältnismässig mehr Plätze freigegeben werden, allerdings nicht mehr als 50 Prozent des Gesamtkontingentes.
- Im Interesse qualitativ guter Leistungen werden Angebotserweiterungen vorrangig nur in Zusammenarbeit mit bestehenden IVSE-anerkannten Einrichtungen realisiert.
- Bei Platzbewilligungen im Bereich Wohnen und im Bereich Tagesstätten gelten die folgenden Vorgaben:
 - Institutionen, welche zusätzliche Plätze beantragen, müssen nachweisen, dass für ihr Angebot ein Bedarf für Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn besteht oder dass ihr Angebot eine Spezialisierung darstellt, die auf genügender interkantonaler Nachfrage gründet.
 - Die regionale Verteilung der Plätze im Kanton Solothurn ist angemessen zu berücksichtigen.

- 30% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote zu Gunsten von Nutzerinnen und Nutzern mit besonderem Bedarf reserviert: ältere Menschen mit gerontologischem Pflegebedarf, Menschen mit Behinderung und Demenz, Menschen mit psychischer Beeinträchtigung, Menschen mit einem komplexen Behinderungsbild und gleichzeitiger Verhaltensauffälligkeit (z.B. Selbst- und Fremdaggression).
- 10% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote reserviert, deren Profil innovativ ist und die Prinzipien der UN-BRK umsetzt.
- Aussenwohngruppenplätze und das begleitete Wohnen sind zu fördern. Werden Wohnheimplätze abgebaut, können sie im Verhältnis 2:3 in Aussenwohngruppenplätze oder in begleitetes Wohnen umgewandelt werden.
- Auf einen generellen Ausbau von Werkstätten-Plätzen wird verzichtet. Bei den Werkstatt-Plätzen soll eine Diversifizierung des Leistungsangebotes erreicht werden, die den Entwicklungen und dem Bedarf Rechnung trägt.
- Wird der Auslastungsgrad während zwei Jahren nicht erreicht, kann das ASO die Bereinigung der Platzbewilligung prüfen und gegebenenfalls Plätze in den Pool der zur Bewilligung zur Verfügung stehenden Plätze zurücknehmen.

5.3 Platzangebot

5.3.1 Schwankungsgrösse und angestrebte Auslastungsrate

Um unvorhersehbaren Entwicklungen begegnen zu können, ist die Planung mit der notwendigen Elastizität auszustatten. Das heisst mit anderen Worten, dass eine moderate Schwankungsreserve im Umfang von knapp 2 % der jeweiligen Planungsgrössen einfließen soll. In allen Bereichen wird eine Auslastungsziffer von 97 % vorgegeben.

5.3.2 Platzangebot Wohnen

Die Angebotsplanung richtet sich nach der Bedarfsprognose. Bei einer Auslastung von 97 % können in der Planungsperiode 90 zusätzliche Plätze (18 Plätze pro Jahr) bewilligt werden. Dabei sieht die Angebotsplanung den im unteren Tabellenteil ausgeführten Verteilschlüssel vor.

Wohnen	Entwicklung 2008-2014	Platzprognose 2015-2020 (Auslastung: 97%)	Angebotspla- nung 2015-2020 (Auslastung: 97%)
Bewilligte Plätze (Datum)	1'236 (31.12.2014)	1326 (31.12.2020)	1'326 (31.12.2020)
Anzahl Zuwachs	236	90	90
Jährliche Veränderung (Plätze)	39	18	18
Jährlicher Zuwachs in %	*3.9%	**1.5%	**1.5%
Zu berücksichtigender Verteilschlüssel gemäss Angebotssteuerung:			
Nutzer/innen mit spezifischem Bedarf (30%)			27
Innovation (10%)			9
„Freier Pool“ (60%)			54

Tabelle 16: Platzangebot Wohnen

Davon können im Jahr 2017 maximal 45 Plätze bewilligt werden.

5.3.3 Platzangebot Werkstätten

Gemäss der Bedarfsanalyse ist davon auszugehen, dass aktuell und für die kommende Planungsperiode der Bedarf bereits gedeckt ist bzw. genügend Reserven bestehen. Ein Ausbau der bestehenden Strukturen steht damit nicht an. Allerdings muss in den kommenden Jahren angesichts der veränderten Bedürfnisse eine Diversifizierung stattfinden. Die Diversifizierung hat sich am wirtschaftlichen Umfeld sowie der Nachfrage spezifischer Anspruchsgruppen zu orientieren und soll letztlich dazu führen, dass dauerhaft nicht besetzte Plätze in weniger attraktiven Sektoren für den geänderten Bedarf genutzt werden können. Für die Diversifizierung ist primär die Schwankungsreserve auszuschöpfen (siehe Ziff. 5.3.1); wobei in besonderen Konstellationen auch die auf eine Person ausgestellte Einzelfallbewilligung möglich bleibt.

5.3.4 Platzangebot Tagesstätten

Die Angebotsplanung richtet sich nach der Bedarfsprognose. Bei einer Auslastung von 97 % können in der Planungsperiode 140 zusätzliche Plätze (28 Plätze pro Jahr) bewilligt werden. Dabei sieht die Angebotsplanung den im unteren Tabellenteil ausgeführten Verteilschlüssel vor.

Tagesstätten	Entwicklung 2008-2014	Platzprognose 2015-2020 (Auslastung: 97%)	Angebotspla- nung 2015-2020 (Auslastung: 97%)
Bewilligte Plätze	925 (31.12.2014)	1065 (31.12.2020)	1065 (31.12.2020)
Anzahl	315	140	140
Jährliche Veränderung (Plätze)	53	28	28
Jährlicher Zuwachs in %	*8.6%	**3.0%	**3.0%
Zu berücksichtigender Verteilschlüssel gemäss Angebotssteuerung			
Nutzer/innen mit spezifi- schem Bedarf (30%)			42
Innovation			14
„Freier Pool“			84

Tabelle 17: Platzangebot Tagesstätten

Davon können im Jahr 2017 maximal 70 Plätze bewilligt werden.

5.4 Vernehmlassungsverfahren

5.4.1 Ergebnisse und Kritik

Mit RRB Nr. 2016/2086 vom 28. November 2016 wurde das Departement des Innern mit der Durchführung der Vernehmlassung zum Entwurf „Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung“ beauftragt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 28. Februar 2017.

Die Auswertung der eingereichten Stellungnahmen von 13 Teilnehmenden zeigte, dass die Planung inkl. des Beschlussesentwurfs weitgehend auf Zustimmung stösst. Relativ oft wurde allerdings erwähnt, dass die Zuständigkeitsordnung – insbesondere die finanzielle Verantwortung der Gemeinden für die ambulanten Angebote – die Entwicklung behindere und diesbezüglich eine Anpassung des Sozialgesetzes nötig sei. Allgemein positiv aufgenommen wurden hingegen die Gewichtung der Bedürfnisse besonderer Anspruchsgruppen, der Förderansatz für Innovationen und autonomere Wohnformen sowie der Wille, Kooperationen mit Alters- und Pflegeheimen für Menschen mit Behinderung, die eine mittlere bis schwere Pflegebedürftigkeit aufweisen, zu fördern. Von der grossen Mehrheit als plausibel und nachvollziehbar wurden zudem die Bedarfsprognosen in allen Segmenten bewertet; ebenso die Platzzahlen, der Zuwachs an Plät-

zen in der Planungsperiode und grundsätzlich auch die Steuerungsinstrumente. Hinsichtlich der Letzteren wurde allerdings mehrfach die vorgeschlagene Regelung in Frage gestellt, dass das Gesuch einer Institution für einen Ausbau des Angebots nur bewilligt werde, wenn nachgewiesen wird, dass mindestens 50% der bestehenden Plätze von Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn belegt sind. Hier wurde ausgeführt, dass eine solche Vorgabe dem Grundsatz der Wahlfreiheit widerspreche und ebenso dem Grundgedanken der IVSE.

5.4.2 Kenntnisnahme und Anpassungen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2017/726 vom 25. April 2017 vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen und das Departement des Innern mit der Ausarbeitung von Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat beauftragt.

Im Rahmen der weiteren Arbeiten wurden die Ergebnisse und Kritikpunkte aus der Vernehmlassung geprüft. In der Folge wurden bei der Angebotsplanung neben redaktionellen Anpassungen zwei wesentliche Veränderungen vorgenommen. Zum einen wurde beim Platzangebot Werkstätten expliziter ausgeführt, dass trotz Verzicht auf ein Wachstum zusätzliche Plätze bewilligt werden können, wenn dadurch eine Diversifizierung erreicht werden kann. Insbesondere soll diese Möglichkeit zum tragen kommen, wenn beim konventionellen Angebot Plätze unbesetzt sind und bei Werkstätten mit einem neuen, zukunftsweisenden bzw. einem auf besondere Zielgruppen ausgerichteten Angebot eine Warteliste besteht. Zum Ausgleich dient hier primär die schon im Entwurf abgebildete Schwankungsgrösse von 2%; wobei in besonderen Konstellationen auch auf eine Person ausgestellte Einzelfallbewilligungen möglich bleiben. Zum anderen wurde die relativ starre Regelung, dass Gesuche von Institutionen um eine Erweiterung des Angebotes nur dann positiv beantwortet werden können, wenn nachgewiesen ist, dass 50% der bereits bestehenden Plätze durch Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn belegt sind, entschärft. Die hier vonseiten der Vernehmlassungsteilnehmenden angefügte Kritik erweist sich als berechtigt bzw. die im Bereich Behinderung geltende Wahlfreiheit für betroffene Personen wird tatsächlich zu sehr eingeschränkt. Zudem zeigt die Praxis, dass starre Prozentsätze bezogen auf einzelne Institutionen im Vollzug wegen mangelnder Flexibilität vereinzelt zu Härtefällen führen können. Allerdings ist auch zu bemerken, dass keine Berücksichtigung des konkreten Bedarfes für Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn nicht zweckmässig erscheint. Mangels eines kantonsübergreifenden oder gar schweizweit koordinierten Vorgehens bei der Versorgung von Menschen mit Behinderung, wird auch die vorliegende Angebots- und Bedarfsplanung für den Kanton Solothurn erstellt und folglich auch auf diesen zugeschnitten. Damit rechtfertigt sich bis zu einem gewissen Grade auch ein Instrumentarium, welches den Schwerpunkt auf die Bedürfnisse der eigenen Einwohner und Einwohnerinnen legt. Nicht zuletzt wird mit einem solchen Steuerungsinstrument aber auch der Gefahr entgegen getreten, dass „Ausserkantonale“ die eher günstigen Angebote im Kanton Solothurn nutzen und gleichzeitig „Innerkantonale“ gezwungen sein könnten, teurere ausserkantonale Angebote zu nutzen. Vor diesem Hintergrund wurde der Wortlaut dieses Steuerungsinstruments angepasst. Insbesondere wird in der neuen Formulierung auf eine Quote verzichtet, womit dem Grundgedanken der IVSE, den Zugang zu einer geeigneten Einrichtung ohne Erschwernisse ausserhalb des Wohnkantons zu ermöglichen, gleichwohl nachgelebt wird.

6. Verhältnis zur Planung

Im Integrierten Aufgaben und Finanzplan 2017 bis 2020 (IAFP) ist unter Nr. 5217 abgebildet, dass die Eckwerte der kantonalen Sozialplanung insbesondere bei der Versorgung von Menschen mit Behinderung bezüglich stationärer Angebote zu vervollständigen ist (RRB Nr. 2016/565 vom 29. März 2016).

7. Auswirkungen

7.1 Kostenfolgen in der Planungsperiode

Aufgrund der Zunahme der Anzahl der institutionell resp. durch Institutionen zu betreuenden Menschen mit Behinderung wie auch aufgrund der Zunahme des Durchschnittsalters ist in der Planungsperiode vom 1.1.2016 bis zum 31.12.2020 mit einer massvollen Steigerung der Kosten zu rechnen. Diese wird dabei tendenziell höher ausfallen als die prozentuale Ausweitung der Platzkapazitäten, da gleichzeitig der Schweregrad bzw. der benötigte Betreuungsaufwand mit dem Anstieg des Durchschnittsalters ebenfalls zunimmt. Nicht berücksichtigt sind die Kosten des begleiteten Wohnens, da für dieses neue Angebot Erfahrungswerte für die Festlegung einer Richtzahl noch fehlen. Eine Eingrenzung erfolgt über die Tarifgestaltung, welche Stand heute auf CHF 1'200 pro Monat und Person beschränkt ist. Ohne dieses niederschwellige Angebot müsste das stationäre Angebot Wohnheim stärker als in der Planung berücksichtigt ausgebaut werden. Zudem würden die Klientinnen und Klienten gestützt auf die Freizügigkeit gemäss IVSE auf ausserkantonale Wohnheime ausweichen. In beiden Fällen entstünden für den Kanton entsprechend höhere Kosten.

In nachstehender Tabelle sind im Zusammenhang mit dem geplanten Wachstum die maximalen Kostenfolgen pro Jahr dargestellt:

Leistung	Anzahl neue Plätze pro Jahr	Ø Kosten pro Platz und Jahr	Total Kostenfolgen / Jahr
Wohnheim	18	120'000	2'160'000
Werkstätte	0	30'000	0
Tagesstätte	28	36'000	1'008'000
Total	46		3'168'000

*Tabelle 18: Kostenfolgen in der Planungsperiode, pro Jahr
Zu den bisherigen Kosten (EL) siehe Tabelle auf S. 45 (Anhang).*

7.2 Personelle Konsequenzen

Die Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung ist weder für den Kanton noch für die Einwohnergemeinden mit personellen Konsequenzen verbunden.

7.3 Wirtschaftlichkeit

Das Erstellen bzw. das In-Kraft-Setzen von Planungen dient der Angebotssteuerung und damit letztlich der Steuerung von Ausgaben. Gleichzeitig dient es einer nachhaltigen Entwicklung eines bestimmten Angebotes für eine definierte Bedarfsgruppe. Dadurch wird verhindert, dass teure Strukturen unbedacht geschaffen werden, die gar nicht gebraucht werden. Die Vorlage ist damit im Sinne der Wirtschaftlichkeit.

8. Rechtliches

8.1 Rechtmässigkeit

Gemäss § 20 SG ist es Aufgabe des Regierungsrates, in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden die Grundsätze seiner Sozialpolitik nach Artikel 73 der Kantonsverfassung in einer Sozialplanung bzw. in Teilplänen festzulegen.

8.2 Zuständigkeit

Gemäss § 20 Abs. 3 beschliesst der Kantonsrat die Sozialplanung bzw. die jeweiligen Teilpläne. Der Regierungsrat setzt diese in der Folge um (§ 20 Abs. 4 SG).

9. **Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

10. **Beschlussesentwurf**

Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Art. 2 IFEG, § 20 Abs. 3 SG, § 139 ff. SG und § 3 Abs. 1 SV, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 6. Juni 2017 (RRB Nr. 2017/956), beschliesst:

1. Als Richtzahl für das Angebot an Wohnheimplätzen mit integrierter Tagesstätte (inkl. Aussenwohngruppen und betreutem Wohnen) für die stationäre Betreuung von Menschen mit Behinderung im Jahre 2020 werden 1'326 Plätze festgelegt. Diese Zahl entspricht einer Zunahme von durchschnittlich 18 Plätzen pro Jahr ab 2017.
2. Als Richtzahl für das Angebot an Werkstättenplätzen im Jahre 2020 werden 1'202 Plätze festgelegt. Dies entspricht dem erreichten Stand im Jahre 2015. Es können zusätzlich Plätze bewilligt werden, wenn dies zu einer Diversifizierung des Angebotes führt.
3. Als Richtzahl für das Angebot an Tagesstättenplätzen im Jahre 2020 werden 1'065 Plätze festgelegt. Diese Zahl entspricht einer Zunahme von durchschnittlich 28 Plätzen pro Jahr ab 2017.
4. Bei Platzbewilligungen im Bereich Wohnen und im Bereich Tagesstätten gelten die folgenden Vorgaben:
 - Institutionen, welche zusätzliche Plätze beantragen, müssen nachweisen, dass für ihr Angebot ein Bedarf für Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn besteht oder dass ihr Angebot eine Spezialisierung darstellt, die auf genügender interkantonaler Nachfrage gründet.
 - Die regionale Verteilung der Plätze im Kanton Solothurn ist angemessen zu berücksichtigen.
 - 30% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote zu Gunsten von Nutzerinnen und Nutzern mit besonderem Bedarf reserviert: ältere Menschen mit gerontologischem Pflegebedarf, Menschen mit Behinderung und Demenz, Menschen mit psychischer Beeinträchtigung, Menschen mit einem komplexen Behinderungsbild bei gleichzeitiger Verhaltensauffälligkeit (z.B. Selbst- und Fremdaggression).
 - 10% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode sind für Angebote reserviert, deren Profil innovativ ist und die Prinzipien der UN-BRK umsetzt.
5. Aussenwohngruppenplätze und das betreute Wohnen sind zu fördern. Werden Wohnheimplätze abgebaut, können sie im Verhältnis 2:3 in Aussenwohngruppenplätze oder in betreutes Wohnen umgewandelt werden.
6. Das Departement des Innern kann die Richtzahlen gem. Ziffer 1 bis 4 insgesamt im Umfang von plus/minus 60 Plätzen anpassen. Dies entspricht knapp 2% der jeweiligen Richtzahlen.
7. Das Departement des Innern wird mit der Umsetzung vorliegender Angebotsplanung beauftragt.
8. Wird in einer Institution während zwei Jahren kein angemessener Auslastungsgrad erreicht, kann das Department des Innern die Bereinigung der Platzbewilligung prüfen und gebe-

nenfalls Plätze in den Pool der zur Bewilligung zur Verfügung stehenden Plätze zurücknehmen.

9. Die Bedarfsplanung 2020 tritt auf **1. Januar 2017** in Kraft und auf **31. Dezember 2020** ausser Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Departement des Innern, Amt für soziale Sicherheit

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Bolacker 9, Postfach 217,
4564 Obergerlafingen

Mitglieder der Fachkommission Menschen mit Behinderung

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei

Parlamentsdienste