

**Bericht über die Wahrnehmung der Aufsicht über
die Einrichtungen der Behindertenhilfe im Kanton
Basel-Stadt 2018 (Bereich Begleitete Arbeit und
Betreute Tagesgestaltung)**

April 2019



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ziel der Aufsichtsbesuche 2018	3
3. Grundlagen	4
3.1 Gesellschaftliche Teilhabe und Selbstbestimmung	4
3.2 Grundlagen der institutionellen Begleitung	5
4. Ergebnisse	7
4.1 Durchführung	7
4.2 Definition Begleitete Arbeit	8
4.3 Individueller Unterstützungsbedarf in der BA/BT und Dokumentation	10
4.4 Grundlagendokumente	11
4.5 Stand der Qualitätssicherung	13
5. Fazit und Ausblick	13

1. Einleitung

Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Behindertenhilfe (BHG) und der dazugehörigen Verordnung (BHV) per 01.01.2017 bestehen neue gesetzliche Grundlagen zur Aufsicht über die Institutionen der Behindertenhilfe im Kanton Basel-Stadt¹. Inhaltlich gelten jedoch nach wie vor die Qualitätsrichtlinien, die bereits 2014 mit den Richtlinien zur Aufsicht in den Einrichtungen der Behindertenhilfe (Aufsichtsrichtlinien) verabschiedet worden sind und sich stark an denjenigen der SODK Ost+ orientieren.

Das oberste Ziel der Aufsicht ist die Sicherstellung einer hohen Lebensqualität der begleiteten Personen mit Behinderung. Aus diesem Grund sollen die Unterstützungsleistungen der Behindertenhilfe bedarfsgerecht ausgestaltet sein und sich fachlich an den Grundwerten Selbstbestimmung, Partizipation und Selbstständigkeit orientieren. Somit zielt die Aufsicht durch die Abteilung Behindertenhilfe (ABH) unter Berücksichtigung eines ökonomischen und ökologischen Ressourceneinsatzes auf die Sicherstellung einer angemessenen Qualität in der Begleitung, Betreuung und Pflege in den Einrichtungen der Behindertenhilfe ab. Das besondere Abhängigkeitsverhältnis von Personen mit Behinderung in Institutionen macht eine interne wie auch externe Aufsicht unumgänglich. Die Verantwortung dafür tragen neben der ABH sämtliche weiteren beteiligten Personen und Stellen wie die Trägerschaft, die Geschäftsleitung, das Betreuungspersonal sowie die Betroffenen selbst bzw. deren gesetzliche Vertretungen.

Die ABH nimmt ihre Aufsichtspflicht unter anderem mit der Durchführung von unangemeldeten und angemeldeten Aufsichtsbesuchen wahr. Letztere sind Gegenstand des vorliegenden Berichts und werden in einem Zyklus von drei Jahren in den Bereichen stationäre Wohnbegleitung, ambulante Wohnbegleitung sowie Tages- und Werkstätten mit dem Fokus auf ein ausgewähltes Schwerpunktthema durchgeführt. Dieses wird entweder institutionsspezifisch auf Grundlage der eingereichten Qualitätsberichte oder übergreifend auf Basis aktueller Entwicklungen oder gesetzlichen Grundlagen festgelegt. Im Jahr 2018 wurden erstmals systematisch Aufsichtsbesuche im Bereich der Tages- und Werkstätten durchgeführt. Im vorliegenden Bericht sollen die wichtigsten Erkenntnisse dieser Besuche zusammengefasst werden.

2. Ziel der Aufsichtsbesuche 2018

Die Einführung des BHG im Jahr 2017 führte in allen Bereichen der Behindertenhilfe zu Umsetzungsfragen. Unter den Anbietern von Tagesstrukturleistungen, worunter Begleitete Arbeit (BA) und Betreute Tagesgestaltung (BT) fallen, wurden im Zusammenhang mit dem Systemwechsel aber auch ganz grundlegende Fragen aufgeworfen. So gibt es zum Beispiel Unklarheiten in Bezug auf die Definition der BA und die Abgrenzung zur anderen Leistungen sowie auch bezüglich der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK). Weitere Unsicherheiten ergaben sich durch die Einführung der Individuellen Bedarfsermittlung, welche im Bereich der Werk- und Tagesstätten vor allem mit dem Instrument *IBBplus* stattfindet. Durch die kostenrelevante Erhebung und Einschätzung des individuellen Unterstützungsbedarfs der leistungsbeziehenden Personen gewann die Dokumentationspflicht an Bedeutung. Aus diesem Grund hat sich die ABH dafür entschieden, diese Fragen zum Schwerpunkt der Aufsichtsrunde 2018 zu machen. Zusätzlich nutzte die ABH die Besuche, um die vorhandenen Grundlagendokumente auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen (BHG, OR) zu prüfen und den aktuellen Stand der Qualitätssicherung abzufragen.

¹ § 28 BHG (Aufsicht); § 41 BHV (Aufsicht über die anerkannten Leistungserbringenden); § 42 BHV (Aufsicht über nicht anerkannte Wohnheime für urteilsunfähige Personen mit Behinderung)

3. Grundlagen

Bevor spezifisch auf die Ergebnisse der Aufsichtsbesuche eingegangen wird, werden im vorliegenden Kapitel die fachlichen und gesetzlichen Grundlagen der Tagesstrukturleistungen zusammengefasst. Dabei kann unterschieden werden zwischen allgemeinen Zielen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Bereich der Arbeit sowie Erwerbstätigkeit und den Zielen der kantonalen Behindertenhilfe, bezogen auf die institutionelle Begleitung von Personen mit einer IV-Rente.

3.1 Gesellschaftliche Teilhabe und Selbstbestimmung

Die allgemeinen Grundsätze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung werden unter anderem durch das *Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)* festgelegt, welches seit 2004 in Kraft ist.

BehiG Art. 1 Abs. 2.

Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderung erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Daneben werden in diesem Bundesgesetz Massnahmen zur Gewährleistung von Chancengleichheit im Bereich der Arbeit und die finanzielle Unterstützung von Pilotversuchen geregelt. Bei diesem Thema sieht der Bundesrat auf nationaler Ebene noch viel Handlungsbedarf und hat es deshalb zu einem Schwerpunkt für die Jahre 2018 bis 2021 ernannt². Damit wird auch versucht, die Forderungen des *Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (Behindertenrechtskonvention, BRK)*, welches die Schweiz 2014 ratifiziert hat, aufzunehmen. Diese werden insbesondere in Artikel 27 unter dem Titel „Arbeit und Beschäftigung“ beschrieben.

Im Jahr 2016 hat die Schweiz den Initialstaatenbericht³ dem UNO-Ausschuss unterbreitet. Darin wird beschrieben, welche Massnahmen bereits heute ergriffen werden, um die BRK umzusetzen. In Bezug auf Artikel 27 werden darin unter anderem die Massnahmen zur Förderung der beruflichen Eingliederung im Rahmen der Invalidenversicherung, die Finanzierung von Hilfsmitteln, gesetzliche Grundlagen zur Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung sowie die Arbeitslosenversicherung genannt. Nicht zuletzt werden auch die Arbeitsplätze auf dem zweiten Arbeitsmarkt, die geschützten Werkstätten genannt. Diese würden sich zunehmend marktorientierte Strategien aneignen, wodurch diese Art der Arbeit immer mehr einer „richtigen Erwerbstätigkeit“ ähnele.

Der Kanton Basel-Stadt nahm bereits in seinem Leitbild „Erwachsene Menschen mit einer Behinderung“ aus dem Jahr 2003⁴ auf die Behindertenrechtskonvention Bezug und hielt zu dieser Thematik folgende Leitsätze und Gedanken fest:

„Menschen mit einer Behinderung bringen ihre produktiven Ressourcen in die Arbeitswelt ein und erfahren Anerkennung und Wertschätzung für ihre Arbeitsleistungen.“

„Die meisten Menschen mit einer Behinderung besitzen produktive Ressourcen, die wirtschaftlich verwertbar sind. Die Förderung und Nutzung dieser Ressourcen sowie die gesellschaftliche Anerkennung der dazu erzielten produktiven Leistungen verstärken ihre soziale Einbindung und die Reichweite ihrer Selbstbestimmung.“

² Bundesrat (2018). Behindertenpolitik. Bericht des Bundesrates vom 09.05.2018. URL: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf>

³ Bundesrat (2016). Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderung. URL:

https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf

⁴ Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt (2003). Leitbild Erwachsene Menschen mit einer Behinderung. URL:

https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:503e679c-7b2d-4226-81f2-cf63b86c0b76/FBH_Leitbild.pdf

Im Leitbild werden diverse Umsetzungsvorschläge für den Kanton Basel-Stadt genannt, von der Schaffung von integrativen Arbeits- und Ausbildungsplätzen in der freien Wirtschaft über die Verpflichtung von subventionierten Ausbildungsstätten bis zur Schaffung barrierefreier Rahmenbedingungen. Einer der Umsetzungsvorschläge bezieht sich jedoch konkret auf die kantonale Behindertenhilfe und schlägt folgende Zielsetzung vor, auf die im nachfolgenden Kapitel näher eingegangen werden soll.

„Der Kanton stellt in Zusammenarbeit mit privaten Trägern ein differenziertes und dem Bedarf entsprechendes Angebot an geschützten Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Menschen mit einer Behinderung sicher.“

3.2 Grundlagen der institutionellen Begleitung

Im Folgenden wird ein Überblick über bisherige sowie aktuelle Definitionen von Tagesstrukturleistungen auf Grundlage von gesetzlichen Bestimmungen gegeben. Vor der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* lag die Zuständigkeit für die Einrichtungen der Behindertenhilfe beim Bund, welcher diesen Bereich über das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) regelte und welcher Angebote mit den Bezeichnungen Tages-, Werk- und Eingliederungsstätte kannte. Was bisher unter dem Begriff einer Werkstätte zu verstehen ist, definierte das *Kreisschreiben über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Behinderter (KSWS)* aus dem Jahr 2006⁵:

„Werkstätten sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die analog betriebswirtschaftlich geführten Betrieben in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind, wenn auch teilweise in sehr bescheidenem Umfang.“

Mit dem NFA trat das *Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)* in Kraft, welches neu die Zuständigkeit der Kantone für stationäre Leistungen der Behindertenhilfe regelt. Es verwendet dabei die folgende Definition von Werk- und Tagesstätten, die ebenfalls von der *Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)* übernommen worden ist.

IFEG Art. 3 Abs. 1 // IVSE Art. 2 Abs. 1

(...) Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen invalide Personen beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können;

(...) Tagesstätten, in denen invalide Personen Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können.

Das 2017 in Kraft getretene *Gesetz über die Behindertenhilfe (BHG)* verzichtet auf eine tiefergreifende Definition, indem die Leistung folgendermassen umschrieben wird.

BHG §5 Abs. 1c

Leistungsarten im Lebensbereich Tagesstruktur: Leistungen in anerkannten Werk- und Tagesstätten sowie sämtliche anerkannten Leistungen, die die soziale Teilhabe in den Bereichen Arbeit und Tagesgestaltung ermöglichen.

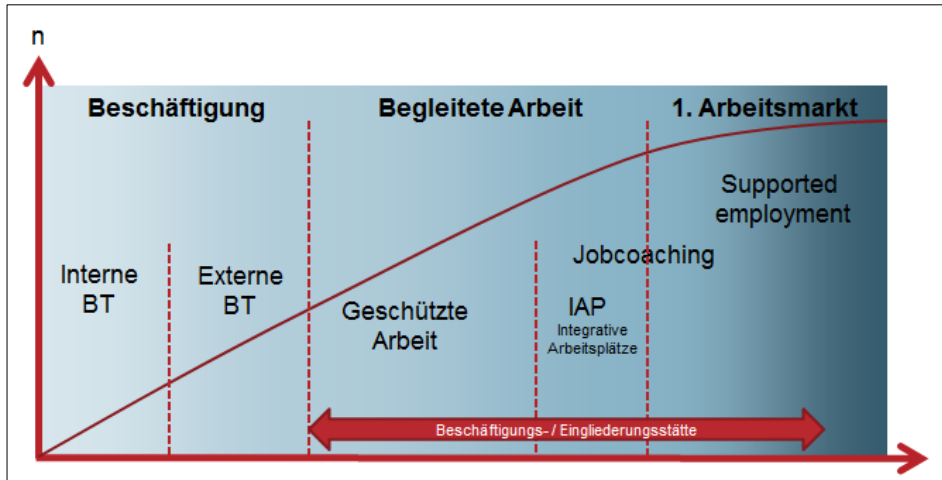
Eine Konkretisierung des Inhalts dieser Leistung bildet allerdings der Leistungskatalog im Anhang der *Verordnung über die Behindertenhilfe (BHV)*. Darin werden folgende Kernaufgaben, resp. Unterstützungsleistungen zum Bereich der Tagesstruktur aufgelistet.

- | |
|---|
| 1. Alltägliche Lebensverrichtungen
a) An- / Auskleiden
b) Aufstehen / Absitzen / Abliegen / Fortbewegen zu Hause (...)
e) Toilette (...) |
| 3. Tagesstruktur
a) Arbeit / Beschäftigung
b) Gemeinnütziges Engagement
c) Kindererziehung
d) Gewährleistung des Arbeitsweges |

⁵ Vgl. Kreisschreiben des BSV unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/f/5659>.

e) Fort- / Weiterbildung (...)
5. Persönliche Überwachung am Tag sowie Hilfe in der Nacht (Nachtdienst)
a) Persönliche Überwachung am Tag (...)

Zudem hat sich seit Übernahme der Zuständigkeit für die Angebote der Behindertenhilfe im Kanton Basel-Stadt eine Angebotskette mit folgenden Leistungen entwickelt.



Grundsätzlich wird weiterhin zwischen den Leistungen Betreute Tagesgestaltung (BT), einer Beschäftigung ohne Lohn und ohne Leistungsdruck und / oder Produktivität, und der Begleiteten Arbeit (BA) unterschieden. Letztere wiederum lässt sich unterteilen in so genannte Geschützte Arbeitsplätze (GAP) und Integrativen Arbeitsplätzen (IAP). Während sich Personen in einem GAP noch in einem gesonderten Arbeitsumfeld bewegen, arbeiten Personen mit einem IAP auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, wobei davon ausgegangen wird, dass sich auch die Anforderungen an Produktivität und Leistung an diejenigen auf dem ersten Arbeitsmarkt orientieren. Solche IAP wurden erstmals im Jahr 2007 im Rahmen von Pilotprojekten vereinbart und anschliessend ins reguläre Platzkontingent der BA überführt. Noch näher, resp. ganz im ersten Arbeitsmarkt sind Leistungen mit den Bezeichnungen Jobcoaching und Supported Employment. Letztere ist jedoch bisher keine anerkannte Leistung der kantonalen Behindertenhilfe, da in der Regel ein regulärer Arbeitsvertrag zugrunde liegt, der nicht einfach mit dem IV-Rentenstatus vereinbar ist und daher bei dieser Form der ambulanten Begleitung im Arbeitsmarkt die Zuständigkeit der kantonalen Behindertenhilfe fraglich ist.

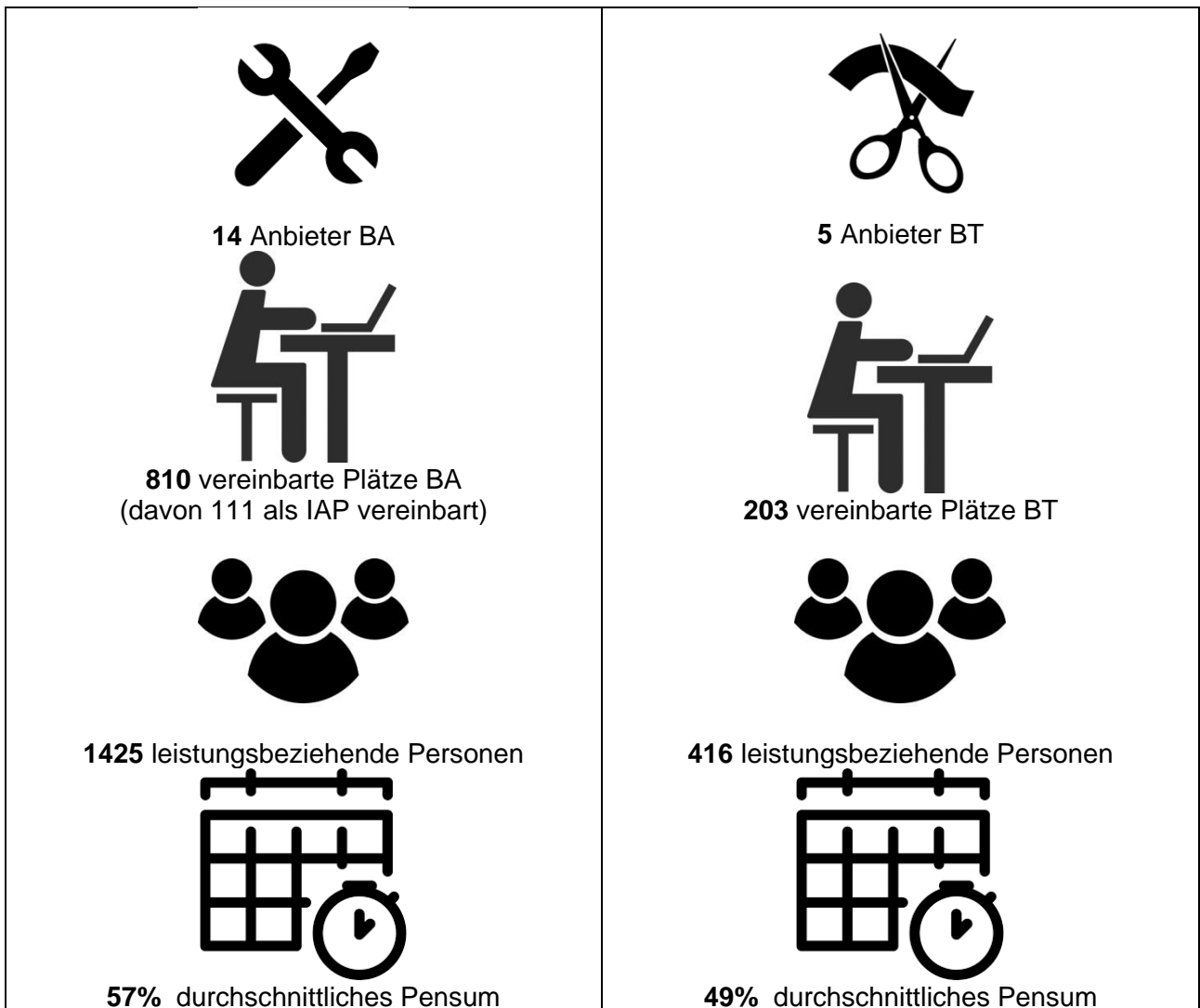
Insgesamt ist der Bereich der BA dadurch noch sehr von der stationären und objektbezogenen Ausrichtung geprägt und wenig an den Grundideen der BRK zu Teilhabe, Selbstbestimmung, etc. ausgerichtet. Dies bleibt eine Aufgabe für die kommenden Jahre für Gesetzgeber, Leistungsfianzierer sowie Leistungserbringer, um die Subjektorientierung dieser Leistungen zu stärken. Die Aufsichtsbesuche im Jahr 2018 wurden daher wie beschrieben dafür genutzt, um das Selbstverständnis der Institutionen und ihrer Leistungen sowie ihre Positionierung innerhalb der bestehenden gesetzlichen Grundlagen zu erheben.

4. Ergebnisse

Im folgenden Kapitel wird beschrieben, wie die ABH bei der Durchführung der angemeldeten Aufsichtsbesuche vorgegangen ist und auf welche Ergebnisse sie gestossen ist.

4.1 Durchführung

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 19 angekündigte Aufsichtsbesuche durchgeführt, 14 davon bei Anbietern der BA und fünf in Institutionen, welche unter anderem die Leistung BT anbieten. Aktuell sind für die Leistung BA 810 Vollzeitstellen mit dem Kanton Basel-Stadt vereinbart, 111 davon gelten als IAP. Die vereinbarten Plätze werden meistens in Form eines Teilzeitpensums, durchschnittlich zu 57% in Anspruch genommen. Somit beläuft sich die Anzahl Leistungsbezieher im Bereich BA auf 1'425 Personen mit Behinderung⁶, die jedoch nicht alle aus dem Kanton Basel-Stadt kommen. Für einen Teil der Personen werden die Aufenthalte über die IVSE-Regelungen durch andere Kantone, insbesondere Basel-Landschaft, finanziert.



⁶ Datengrundlage bilden die Stichtagratings 2018. Dabei ist anzumerken, dass eine Person grundsätzlich bei mehreren Anbietern Leistungen beziehen kann, weshalb von einigen Doppelzählungen auszugehen ist.

Bei allen Aufsichtsbesuchen war eine Vertretung der operativen Leitung, meist die Geschäfts- und / oder Bereichsleitung, anwesend. In Einzelfällen nahmen auch Vertretungen aus der Mitarbeiterschaft (ohne Rente), dem Qualitätsmanagement, der Administration oder aus dem Sozialdienst an den Gesprächen teil. Nur an drei Aufsichtsbesuchen war eine Vertretung der Träger-schaft anwesend. Ein Einbezug der Personen mit Behinderung konnte bei allen Aufsichtsbesuchen realisiert werden, meistens in Form von Gruppen- oder Einzelgesprächen. Diese fanden auf Wunsch der Personen mit Behinderung mit oder ohne Anwesenheit der Geschäftsleitungen oder des Betreuungspersonals statt.

Vor den Aufsichtsbesuchen sichtete die ABH jeweils die Grundlagendokumente wie das Betriebs- und Betreuungskonzept, Reglemente und Musterarbeitsverträge. Diese wurden auf ihre Aktualität sowie auf Übereinstimmung mit den rechtlichen Grundlagen hin überprüft. Die Aufsichtsbesuche waren jeweils ähnlich strukturiert und begannen mit einem Gesprächsteil, an welchem die operative Leitung teilnahm. Danach erfolgte meist eine Führung durch den Betrieb / das Angebot und anschliessend das Dokumentenstudium vor Ort. Dort wurde jeweils Einsicht in die Verlaufsdocumentation, Mitarbeitergespräche und weitere Dokumente genommen. Dieses Jahr achtete die ABH besonders auf die Dokumentation im Hinblick auf die Individuelle Bedarfsermittlung. Die meisten Aufsichtsbesuche wurden durch die Gespräche mit den Personen mit Behinderung und allenfalls mit einem kurzen Feedback an die operative Leitung abgerundet.

4.2 Definition Begleitete Arbeit

Die Institutionen wurden zu Beginn der Gespräche mit der offenen Frage konfrontiert, was sie selbst unter dem Begriff der *Begleiteten Arbeit* verstehen und welche Ziele damit verbunden werden. Die meisten Institutionen hatten keine klare Definition zur Hand und umschrieben den Begriff mit mehreren Stichworten, die sich mit den vier Kategorien Anforderungen an die Mitarbeitenden, Anstellungsbedingungen, Produktion und Rahmenbedingungen zusammenfassen lassen. Sehr häufig wurden die hohen Anforderungen an die Personen mit Behinderung, der Lohn sowie die Produktion als charakteristisch für das Angebot der BA genannt. Wesentlich weniger Institutionen nahmen dabei Bezug auf die Begleitung und die besonderen Rahmenbedingungen. Noch weniger Institutionen grenzten sich klar von dem Leistungsdruck ab und gaben an, über niederschwellige Angebote im Bereich der BA zu verfügen. Da die meisten Institutionen den Begriff umfassend beschrieben, ist keine eindeutige Zuordnung der Institutionen zu einer der Kategorien möglich.

Anforderungen an die Mitarbeitenden <ul style="list-style-type: none"> • Leistungsanspruch wie auf dem ersten Arbeitsmarkt • Qualitätsvorgaben an Produkte • Qualitätsvorgaben an Produktionsprozess (Hygiene) • Produktionsdruck • Fähigkeiten werden vorausgesetzt • Erwartete Selbstständigkeit 	Anstellungsbedingungen <ul style="list-style-type: none"> • Verbindlichkeiten (Rechte und Pflichten) • Lohn
Produktion <ul style="list-style-type: none"> • Produktionsbetrieb • Kundenkontakt, Verkauf • Kundenaufträge, echte Aufträge • echte und sinnvolle Produkte • Ergebnisorientierung • Erbringen Leistung mit Geldwert • Wirtschaftlichkeit 	Rahmenbedingungen <ul style="list-style-type: none"> • Schaffen angepasster und schützende Rahmenbedingungen • Sozialer Aspekt • Begleitung und Anleitung im Arbeitsprozess • Zusammenarbeit von Mitarbeitenden mit und ohne Rente • Partizipatives Angebot • Alternative zum ersten Arbeitsmarkt

Um einiges unklarer scheint allerdings der Begriff resp. das Selbstverständnis bei den *integrativen Arbeitsplätzen*. Mit acht der besuchten Anbieter wurde diese Leistung explizit vereinbart, allerdings gaben neun Institutionen an, über dieses Angebot zu verfügen. Es wurde deutlich, dass

die Institutionen jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was den Begriff „integrativ“ ausmacht. In den meisten Fällen wurden die Arbeitsplätze als integrativ deklariert, wenn mit externen Betrieben (auf dem ersten Arbeitsmarkt) zusammengearbeitet wird. Die Form der Begleitung sieht jedoch sehr unterschiedlich aus. So gaben einige Institutionen an, die Mitarbeitenden vor Ort zu begleiten (wenn auch nur punktuell), andere beschränkten sich auf eine Art Coaching, welches nicht am Arbeitsplatz stattfindet. Im Zusammenhang mit integrativen Arbeitsplätzen wurde auch der Begriff des „Supported Employment“ genannt, den die ABH selbst jedoch, wie oben ausgeführt, aktuell ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs sieht. Daneben gab es auch Institutionen, die innerhalb ihrer Betriebe iAP anbieten. Diese unterscheiden sich insofern von den übrigen BA-Plätzen, als dass die Anforderungen an die Mitarbeitenden mit Rente höher sind und dem ersten Arbeitsmarkt entsprechen (z.B. Kundenkontakt, Arbeit an Kasse).

Meist in Abhängigkeit der Präsenz vor Ort und der Begleitung ist auch die Zusammenarbeit mit den externen Betrieben unterschiedlich geregelt. Während sich einige Anbieter – in der Befürchtung die externen Partner durch mehr Verbindlichkeit „abzuschrecken“ - auf mündliche Absprachen beschränken, verfügen die meisten über schriftliche Vereinbarungen mit den Firmen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Die darin enthaltenen Regelungen beschränken sich jedoch meist auf die Anstellungsbedingungen wie Lohn und Pensum. Auf die Zuständigkeit der Begleitung der Personen mit Behinderung wird hingegen kaum eingegangen. Wie bereits im Aufsichtsbericht des Jahres 2015 erwähnt empfiehlt die ABH, die Zusammenarbeit mit externen Organisationen klar und schriftlich zu regeln.



Zuletzt wurden auch die Anbieter der Leistung *Betreuten Tagesgestaltung* nach der Definition ihres Angebots und nach der Abgrenzung zur Leistung BA befragt. Dabei wurden vor allem die räumliche Integration in den Wohnbereich sowie der fehlende Leistungsdruck und die weniger starken Verbindlichkeiten genannt. Anders als in der BA stehen in der BT insbesondere die Gestaltung und Strukturierung des Tages und der Erhalt von Fähigkeiten im Vordergrund.

Entsprechend der unterschiedlichen Begriffsumschreibungen wurden auch unterschiedliche *Ziele für die BA* genannt. Dabei wird deutlich, dass diese Ziele – anders als die Definitionsversuche es vielleicht hätten erahnen lassen – sehr wohl einen sozialen Charakter aufweisen und sich an den übergeordneten Zielen der BRK orientieren. Explizit das Ziel der Integration auf den ersten Arbeitsmarkt oder die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen, wurden kaum genannt.

- Förderung von Fähigkeiten (7 Nennungen)
- Normalisierung, Strukturierung des Alltags, Kontinuität (6)
- Teilhabe und Integration (5)
- Erhaltung und Reaktivierung von Fähigkeiten (4)
- Sinnstiftung (4)
- Wertschätzung (4)
- Integration in ersten Arbeitsmarkt (2)
- Alternatives Angebot zum ersten Arbeitsmarkt (2)
- Soziale Kontakte (1)
- Ausbildung, Berufsbildung (1)
- Selbst definierte Ziele (1)

Die ABH hat die Anbietenden auch danach befragt, ob und inwiefern nach eigener Einschätzung die *Forderungen der BRK* im Betrieb umgesetzt werden und wo diesbezüglich noch Handlungsbedarf besteht. Die meisten Anbieter gaben an, sich schon mehr oder weniger stark mit der BRK auseinandergesetzt zu haben. Die Forderungen werden gemäss Aussagen der Institutionen durch das Anbieten von normalisierten Bedingungen und Angebotsketten bis hin zu Wechseln auf den ersten Arbeitsmarkt oder in andere Institutionen sowie die Zurverfügungstellung von Wahlmöglichkeiten innerhalb des Arbeitsangebots und weitere Mitsprachemöglichkeiten umgesetzt.

Weitere bestehende Ansätze sehen die Institutionen in der Gleichstellung von Mitarbeitenden mit und ohne Rente sowie in der Anpassung der Kommunikation (z.B. durch Übersetzung von Arbeitsverträgen und –reglementen in leichte Sprache). Im Folgenden sind die Aussagen zu den bestehenden Barrieren zur Umsetzung der BRK sowie Handlungsansätze gemäss den befragten Institutionen zusammengefasst.


	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Plätze auf dem ersten Arbeitsmarkt • Neue Formen der Exklusion durch laufende Integrations- und Inklusionsbemühungen • fehlende Verpflichtung der Wirtschaft • zu hohe Ziele der BRK • eingeschränkte Kommunikationsmöglichkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von angepassten Plätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt (auch für leistungsschwächere Personen) • Angebotsvielfalt • Gleichstellung im Lohn - Anpassung Sozialversicherungsrecht • Klärung in der Finanzierung 	

Aus den Ausführungen lässt sich ableiten, dass ein Grossteil der Institutionen der Ansicht ist, bereits viel zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung innerhalb ihres Angebots beizutragen. Handlungsbedarf wird vor allem auf Ebene der Kantone oder des Bundes gesehen, wenn es um die (Wieder-)Eingliederung auf den ersten Arbeitsmarkt geht. Über ein Konzept, wie Teilhabe und Selbstbestimmung konkret im Bereich BA gelingen kann, verfügen weder die Werkstätten noch der Verband der Institutionen auf kantonaler (SUbB) und Bundesebene (INSOS). Einige Institutionen gaben an, auf verbindliche Vorgaben seitens des Kantons zu warten.

4.3 Individueller Unterstützungsbedarf in der BA/BT und Dokumentation

Ein weiteres grosses Thema an den Aufsichtsbesuchen war der *Individuelle Unterstützungsbedarf* der begleiteten Personen. Die Anbieter wurden zunächst gefragt, wo sie den grössten Bedarf an Begleitung sehen und welche Leistung ihrerseits entsprechend gefordert ist. Am meisten wurden darauf Leistungen wie Gespräche, motivierendes Einwirken, fördern und die konkrete Anleitung von Arbeitsschritten genannt. Auch das Einrichten des Tagesstrukturplatzes, die Kontrolle von Abläufen und Ergebnissen, die Beobachtung der Gruppensituation und ggf. gezieltes Intervenieren sind Leistungen, welche oft erwähnt wurden. Einige wenige Anbieter ergänzten die Aufzählung durch das Fördern von Sozialkontakten, die Unterstützung bei der Verrichtung alltäglicher Lebensverrichtungen (ATL) und gezielte Krisenintervention.



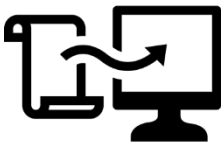
Für die meisten BA-Anbieter steht im Fokus dieser erbrachten Leistungen, dass die begleiteten Personen an einem Arbeitsprozess teilnehmen können. Dennoch soll aber auch das Wohlergehen nicht zu kurz kommen. Es geht also um eine Balance zwischen Leistungsanforderungen und einem dennoch geschützten Rahmen. Entsprechend fällt es einigen Anbietern schwer, den Unterstützungsbedarf klar abzugrenzen, welcher sich im Zusammenhang mit der Produktion ergibt. Auf die Frage, wie es gelingt, die oben genannten Leistungen mit dem Instrument IBB*plus* abzubilden, antwortete die grosse Mehrheit, dass dies mittlerweile recht gut funktioniere. Es habe eine Gewöhnung an das Instrument stattgefunden und einige Institutionen haben eigene Hilfsmittel entwickelt, um ihre Leistungen in das Instrument zu übersetzen. Z.B.:

	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Besprechung des Bedarfs im Team (Entwickeln gemeinsamer Praxis) • Übersetzungstabelle mit konkreten Beispielen aus dem Alltag • Anpassung der Dokumentation für einen besseren Überblick • Festlegen einer zuständigen Person/Arbeitsgruppe als „Experten“ für das Thema Bedarfsermittlung
---	--

Negativ erwähnt wurden hingegen die z.T. zuschreibenden und negativen Begriffe, welche im IBB*plus* vorkommen, sowie die Aufteilung nach Hauptbehinderungsarten. Ein paar Anbieter haben zudem Mühe damit, dass die Auftragsakquise oder das Schaffen eines förderlichen räumlichen Settings als nicht-individuelle Leistungen im IBB*plus* nicht berücksichtigt werden.

Da die Institutionen verpflichtet sind, die begleiteten Personen in geeigneter Form über die Ergebnisse der Bedarfsermittlung und die Möglichkeit zur *Selbsteinschätzung* zu informieren, wurde auch dazu die gelebte Praxis abgefragt. In den meisten Institutionen werden die KlientInnen individuell in einem Gespräch informiert, sei es ein spezifisches Gespräch zu diesem Thema, oder im Rahmen einer Standortbestimmung resp. eines Mitarbeitergesprächs. Einzelne Anbieter binden die interessierten Personen direkt in die Erstellung der Fremdeinschätzungen mit ein oder informieren auf einem allgemeineren Stand alle KlientInnen gemeinsam. Dabei wird auch angeboten, die Ergebnisse auf Wunsch individuell darzulegen. Dieser Einbezug, sowie negative Erfahrungen aus der Teilnahme an einem Abklärungsgespräch im Vorjahr können Gründe dafür sein, dass sich die Anzahl der IBB-Selbsteinschätzungen in den Einrichtungen der Behindertenhilfe im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zum Vorjahr halbiert hat.

Neben der Erhebung und Kommunikation des Unterstützungsbedarfs ist dessen *Dokumentation* zentral wichtig. Folgende Arten und Instrumente der Dokumentation werden aktuell verwendet:

	<ul style="list-style-type: none"> • Neun Anbieter dokumentieren vorwiegend elektronisch. • Umfang und Funktionen der jeweils verwendeten Software sind sehr unterschiedlich, meist jedoch auf Bedürfnisse des Angebotes angepasst. • Die Zufriedenheit mit den digitalen Lösungen ist generell gross, auch Archivierungsfunktionen werden sehr geschätzt. • Der Datenschutz ist bei mehreren Anbietern ein Thema, insbesondere auch bei Vergabe von Zugriffsrechten auf persönliche Daten (wer braucht welche Info?).
	<ul style="list-style-type: none"> • Sieben Institutionen dokumentieren vorwiegend in physischen Dossiers. • Als Vorteile wurden genannt, dass die Dossiers im Betrieb frei bewegt werden können, alle Infos kompakt zusammen sind und auch die KlientInnen besser in die Dokumentation einbezogen werden können. • Die physischen Unterlagen werden verschlossen aufbewahrt.
	<ul style="list-style-type: none"> • In drei Institutionen werden entweder beide Möglichkeiten gleichwertig genutzt, oder es steht ein Wechsel von physischen Dossiers zu elektronischer Erfassung an. • Bei einem geplanten Wechsel empfiehlt es sich, von den Erfahrungen der anderen Anbieter zu profitieren, um zu einer passenden Lösung zu kommen.

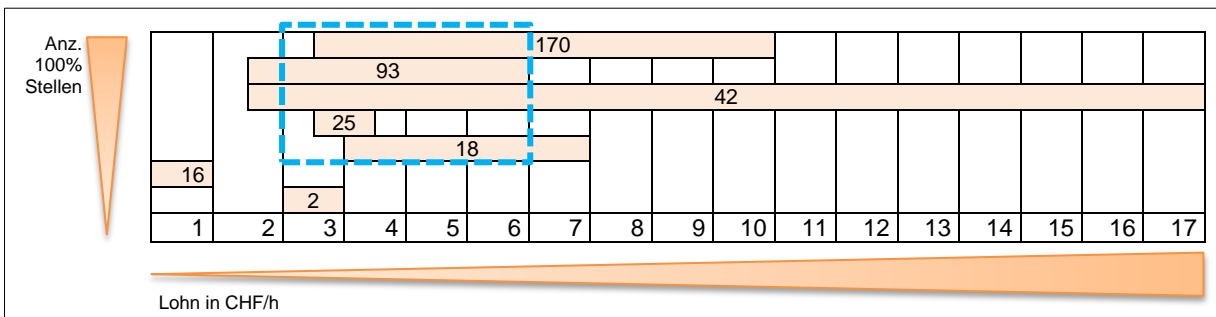
Insgesamt ist die ABH mit dem Stand der Dokumentation zufrieden. Fast zwei Drittel der Anbieter erfüllen die Minimalanforderungen der ABH an die Dokumentation vollständig oder übertreffen diese. Einigen Institutionen wurde empfohlen, die Unterstützungsleistungen beim Dokumentieren noch etwas mehr in den Fokus zu nehmen. Vereinzelt fielen Vorlagen auf, die schon lange nicht mehr ausgefüllt wurden. Da den KlientInnen auf Wunsch Einblick in ihre Akte gewährt werden muss, ist bei physischen Dossiers besonders auf die Leserlichkeit der Einträge zu achten. Generell empfiehlt die ABH, die nötigen Unterstützungsleistungen für eine Person möglichst vollständig zu erfassen und dann im laufenden Betrieb nur noch die Abweichungen zu dokumentieren. Dies wird von einigen Anbietern auch schon gemacht und wurde in den Gesprächen als gute und ressourcenschonende Variante beschrieben.

4.4 Grundlegendokumente

Die erste systematische Aufsichtsrunde im Bereich der Werk- und Tagesstätten wurde vor allem auch genutzt, um die grundsätzliche Handhabung sowie den Stand zu einigen Themen zu

erfassen. Bei den Anbietern der BA zählen die *Arbeitsverträge* und Lohnsystematik zu diesen Themen. Die Arbeitsverträge für Mitarbeitende mit Rente wurden in fast allen dieser Betriebe auf ihre Konformität mit dem Obligationenrecht hin geprüft und genügen diesen Anforderungen gemäss Aussagen der Leitungspersonen. In drei Betrieben wird dies noch überprüft, und / oder es sind kleinere Anpassungen notwendig. Mit Veränderungen im Pensum wird in der Regel so umgegangen, dass neben der Meldung an die ABH entweder ein neuer Vertrag ausgestellt wird, oder das Pensum ist in einem Vertragszusatz / -anhang oder in einer Beilage geregelt und kann so angepasst werden.

Die *Höhe der Löhne* unterscheidet sich bei den BA-Anbietenden sehr stark und liegt zwischen einem und siebzehn Franken pro Stunde. In folgender Grafik zeigt sich, wie viele 100%-Stellen sich jeweils in welchem Lohnbereich bewegen. Eine Häufung ist im blau umrandeten Bereich festzustellen. Die meisten Personen verdienen also zwischen zwei und sechs Franken pro Stunde.



Etwas mehr als die Hälfte der BA-Anbieter arbeitet mit einem eher leistungsabhängigen Stufensystem, um die Höhe der Löhne individuell festzulegen (wie MELBA). In einigen Institutionen gilt der gleiche Lohn für alle, oder es gibt ein Stufensystem, das aber nicht in erster Linie auf die Arbeitsleistung fokussiert, sondern mehr auf Sozialkompetenzen und das Verhalten am Arbeitsplatz. Dabei haben grundsätzlich alle KlientInnen die Möglichkeit, den höchsten Lohn zu erreichen, unabhängig vom Leistungsvermögen.

Neben diesen Themen der BA wurden direkt Rückmeldungen zu den institutionsspezifischen Konzepten und Dokumenten gegeben. Auch diese sind aus Sicht der ABH insgesamt auf einem guten Niveau. Anpassungsbedarf sieht die ABH beim *Beschwerdeweg*. In der Hälfte der Institutionen war dieser entweder nicht vollständig aufgeführt, oder wurde den KlientInnen gegenüber nicht kommuniziert⁷.

In einigen Institutionen wurden neben den Grundlegendokumenten auch die *Konzepte zur Prävention und Intervention bei sexuellen Übergriffen* eingefordert und überprüft. Eine der Geschäftsleitungen machte die ABH darauf aufmerksam, dass wohl nicht allen Institutionen bewusst ist, dass auch Angebote der Tagesstruktur über ein solches Konzept verfügen müssen. Aus diesem Grund betont die ABH an dieser Stelle noch einmal, dass Qualitätsstandard Nummer 10 (Seelische, geistige und körperliche Integrität) der Aufsichtsrichtlinien sowie die Richtlinien zum Thema sexuelle Ausbeutung ebenfalls uneingeschränkt für Angebote der Betreuten Tagesgestaltung (BT) und Begleiteten Arbeit (BA) gelten. Wie bei den übrigen Standards sollen die Anforderungen jedoch angepasst auf das Angebot und die Zielgruppe umgesetzt werden. So kann ein Präventions- und Interventionskonzept im Werkstattbereich auch in einem erweiterten Konzept zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz enthalten sein. Die ABH möchte diesem Hinweis jedoch weiter nachgehen und wird von allen Institutionen bis Mitte 2019 ein Präventions- und Interventionskonzept einfordern.

⁷ Der Beschwerdeweg wird in den Aufsichtsrichtlinien der ABH vorgegeben (Kapitel 6.4). Dabei sind folgende Stellen zu benennen: 1) Interner Beschwerdeweg (operative Leistung, Trägerschaft); 2) Externer Beschwerdeweg (unabhängige Ombudsstelle); 3) ABH (Aufsichtsbehörde).

4.5 Stand der Qualitätssicherung

Die Leistungserbringer der Behindertenhilfe Basel-Stadt sind zur externen Auditierung verpflichtet. In allen bis auf drei Institutionen wurden *externe Audits* durchgeführt, bei den drei sind sie noch im Jahr 2018 geplant. Dabei wurden die Qualitätsstandards der ABH, welche sich an diejenigen der SODK Ost+ orientierten, überprüft und deren Umsetzung bewertet. Einige Institutionen entschieden sich dafür, sich zusätzlich nach ISO zertifizieren zu lassen, da dies teilweise von externen Auftraggebern und Produktionspartnern verlangt wird.

Die meisten Institutionen gaben an, dass es in der Vergangenheit zu verschiedenen *Beschwerden* seitens KlientInnen gekommen ist, diese aber intern geklärt werden konnten. Nur in zwei Fällen wurden die Beschwerden direkt an die Ombudsstelle gerichtet oder dort weitergezogen. Die ABH musste allerdings in keinem der Fälle involviert werden.

5. Fazit und Ausblick

Die Aufsichtsrunde im Jahr 2018 hat der ABH gezeigt, dass die Angebotslandschaft der Werk- und Tagesstätten der Behindertenhilfe im Kanton Basel-Stadt sehr heterogen ist, was die Arbeitsschwerpunkte, aber auch was die Anforderungen an die KlientInnen betrifft. Diese Angebotsvielfalt führt zu einer gewissen Wahlfreiheit bei den Personen mit Behinderung, wodurch sicherlich eine der Forderungen der BRK erfüllt wird. Ebenfalls ist die ABH davon überzeugt, dass innerhalb der Angebote im Rahmen der aktuell geltenden Qualitätsvorstellungen gute Arbeit geleistet wird. Dies macht die ABH daran fest, dass durch sorgfältige Aufnahme- und regelmässige Mitarbeitergespräche den Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechende Plätze angeboten und Wahlmöglichkeiten geschaffen werden. Dennoch wird die ABH in den kommenden Jahren unter Beteiligung von Leistungsanbietern und –empfängern die Frage klären müssen, wie die Forderungen der BRK im Bereich der Tagesstruktur für Menschen mit Behinderung operationalisiert und umgesetzt werden können und in wessen Zuständigkeitsbereich allfällige Massnahmen fallen. Da seitens Institutionen keine gemeinsamen Vorstellungen zu diesem Thema vorherrschen und es auf interkantonaler Ebene bisher auch keine Modernisierungsversuche gab, wird die ABH in der nächsten Zeit nun verstärkt auch in die konzeptionelle Grundlagenarbeit für den Bereich Begleitete Arbeit einsteigen.

Weitere Inputs werden zudem aus den Vorschlägen und Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Prüfung des Initialstaatenberichts sowie aus den Ergebnissen der nationalen Arbeitsgruppen im Nachgang der *Nationalen Konferenz zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen* von 2017 erwartet.⁸

⁸ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/grundlagen-gesetze/arbeitsmarktintegration/nationale-konferenz.html>.