



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

02.7090.06//02.7324.04

STK/P027090; P027324
Basel, 21. September 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 20. September 2005

Stellungnahme zu den laufenden Planungsaufträgen¹ gemäss Politikplan 2006 – 2009

Der Grosse Rat hat am 27. Juni 2002 den nachstehenden ‚Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission betreffend zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen‘ dem Regierungsrat zur Erledigung überwiesen. Auf Berichte des Regierungsrates hin hat er diesen Planungsauftrag am 9. Dezember 2003 und am 14. Dezember 2004 stehen lassen.

Am 13. November 2002 hat der Grosse Rat den ‚Planungsauftrag Nr. 27 von Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt‘ dem Regierungsrat überwiesen. Auf Antrag des Regierungsrates hat ihn der Grosse Rat am 14. Dezember 2004 stehen gelassen.

Mit der folgenden Stellungnahme berichten wir Ihnen, dass die Forderungen des Planungsauftrag Nr. 04 zum „Politikcontrolling“ soweit ausgeführt sind, dass sie nach Meinung des Regierungsrates als erledigt abgeschrieben werden können; der Planungsantrag Nr. 02 zur „Schaffung von Pflegeplätzen“ soll nach Ansicht des Regierungsrates ein weiteres Mal stehen gelassen werden.

1. Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen

1.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Der ‚Politikplan‘ enthält auf der Basis von allgemeinen Zielsetzungen für den Gesamtstaat (sieben Politikbereiche) konkretisierte politische Ziele (Wirkungsziele) für 48 Aufgaben- und Ressourcenfelder sowie die voraussichtlichen Kosten für die in einem Feld aufgeführten Tätigkeiten. Damit schafft der ‚Politikplan‘ in dieser Form erstmalig eine Grundlage für eine politische Diskussion auf der Ebene von Regierungsrat und Grossen

¹ Gemäss § 33c und § 37a der Geschäftsordnung des Grossen Rates, in Kraft seit 1. Juli 2005, gibt es anstelle des Planungsauftrages neu den Planungsantrag (Antrag auf Änderung des Politikplans) und das Vorgezogene Budgetpostulat (Antrag auf Veränderungen in einem zukünftigen Budget). Da es sich hier um vorher überwiesene Geschäfte handelt und noch keine weiteren Planungsanträge oder Vorgezogenen Budgetanträge eingereicht wurden, verwendet diese Stellungnahme sowie die aktuelle Ausgabe des Politikplans 2006 – 2009 die Bezeichnung Planungsauftrag.

Rat über den staatlichen Mitteleinsatz und die damit beabsichtigten Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt.

Die Formulierung politischer Ziele für sämtliche Staatstätigkeiten ist erklärermassen nicht einfach, ermöglicht aber eine Verbesserung von Zielformulierungen für die Tätigkeit der Verwaltung. Im ersten 'Politikplan' sind keine Indikatoren oder Kennzahlen enthalten. Die Unterzeichnenden halten es für unabdingbar, dass der 'Politikplan' durch Indikatoren und Kennzahlen ergänzt wird.

Für die Beurteilung der Entwicklung auf der gesamtstaatlichen Ebene sollten 15 bis maximal 25 Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ausreichen. Für die einzelnen Aufgaben- und Ressourcenfelder sind die politischen Ziele durch jeweils mindestens eine bis zwei Kennzahlen oder Indikatoren zu ergänzen, welche aussagekräftige Informationen bzw. Bewertungen der Tätigkeit und erzielten Wirkungen zusammenfassen.

Die Unterzeichnenden bitten und beauftragen deshalb den Regierungsrat:

- ♦ den 'Politikplan' in Zukunft durch eine geeignete Anzahl an Indikatoren, Leistungsstandards und Kennzahlen zu ergänzen, welche es erlauben, die Wirkungen der Staatstätigkeit auf der gesamtstaatlichen Ebene sowie für die einzelnen Aufgaben- und Ressourcenfelder zusammenzufassen und zu bewerten (Indikatoren und Leistungsstandards) sowie weitere Informationen (Kennzahlen) zur staatlichen Tätigkeit enthalten.“

1.2 Stellungnahme des Regierungsrates

1.2.1 Ausgangslage

Der vorliegende Planungsauftrag wurde im Februar 2002 eingereicht und im Juni 2002 dem Regierungsrat überwiesen. Kurz zuvor war die erste Ausgabe des Politikplans für die Jahre 2002 – 2005 erschienen, die Vorbereitungen für die staatsweite Einführung von NPM waren in vollem Gange. Dabei stand einerseits die Steuerung der staatlichen Leistungen mittels inhaltlicher Gefässe (primär Produktgruppen) und andererseits die Verknüpfung von Finanzen und Inhalten mittels finanzieller und inhaltlicher Indikatoren je Produktgruppe im Vordergrund. Zusätzlich war von Anfang an geplant, auch auf gesamtstaatlicher Ebene mit Indikatoren und Kennzahlen zu arbeiten.

1.2.2 Ablehnung Steuerungsgesetz

Die Initianten des Planungsauftrags gingen wohl von der Annahme aus, dass sich NPM im Kanton Basel-Stadt flächendeckend durchsetzen werde. Durch die Ablehnung des Steuerungsgesetzes am 14. Januar 2004 wurde aber auch dem Konzept des Regierungsrates von mehr qualitativer Information für den Grossen Rat eine Absage erteilt. Im Steuerungsgesetz war vorgesehen, im Budget/Jahresplan mehrere Hundert detaillierte Kennzahlen mit Sollwerten auf der Ebene der Produktgruppen zur Verfügung zu stellen.

1.2.3 Ausweis der Kennzahlen

1.2.3.1 Budget- und Rechnungsbuch und Verwaltungsbericht

Der Regierungsrat ist weiterhin bereit, dem Grossen Rat mittels Kennzahlen zu berichten. Nach der Rückweisung von NPM durch das Parlament müssen geeignete alternative Lösungen evaluiert werden. Zwecks Harmonisierung der neuen internen Steuerungsinstrumente mit jenen des Grossen Rates ist es dem Regierungsrat auch ein Anliegen, Anpassungen im Bereich der Budget- und Rechnungsgestaltung vornehmen zu können. Eine solche Lösung könnte in einer Neugestaltung des Budget- und Rechnungsbuches und des Verwaltungsbe-

richtes liegen. Dabei könnten zum Beispiel zusätzlich zu den Finanzzahlen auch inhaltliche Angaben und Kennzahlen auf Dienststellenebene dargestellt werden. Der Politikplan kann jedoch nicht als Ersatz für eine Berichterstattung von detaillierten Kennzahlen und Indikatoren auf Ebene Dienststelle oder Produktgruppe dienen.

1.2.3.2 Politikplan

Der Politikplan eignet sich jedoch gut für Kennzahlen auf gesamtstaatlicher Ebene. Das Kapitel „2. Die Ausgangslage“ weist eine Vielzahl von Indikatoren und Kennzahlen aus. In diesem Jahr wurde neu ein zusätzlicher Abschnitt über die Umwelt eingefügt, welcher ebenfalls mehrere Kennzahlen enthält.

Der Regierungsrat erachtet es nicht als sinnvoll, in jedem Aufgaben- und Ressourcenfeld zwingend mehrere Indikatoren mit Sollwerten darzustellen. Aufgrund des hohen Aggregationsgrades der Felder lässt sich weder die Wirkung noch die Leistung über einige wenige Zahlen abbilden. Es ist auch oft problematisch, einen Zusammenhang zwischen einem angestrebtem Ziel und der entsprechenden Messgrösse zu sehen. Publierte Sollwerte können überdies zu falschen Anreizen für die Verantwortlichen in den Departementen führen: Weil das angestrebte Wirkungsspektrum kaum adäquat mit wenigen Indikatoren und Kennzahlen abgedeckt werden kann, besteht die Gefahr, dass die Aktivitäten sich auf diejenigen Bereiche konzentrieren, die durch die Indikatoren gemessen werden. Dies kann jedoch nicht im Sinne einer effizienten Verwaltung liegen.

Es kann auch nicht Sinn des Politikplans sein, umfangreiches Datenmaterial über unseren Kanton zusammenzutragen und abzubilden. Viele von diesen Zahlen lassen sich bereits im Statistischen Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt oder im Nachhaltigkeitsbericht nachschlagen, auf die der Politikplan verweist. Es ist deshalb weder nötig noch sinnvoll, diese Zahlen zusätzlich im Politikplan darzustellen.

Der Regierungsrat stimmt mit den Unterzeichnenden des Planungsauftrages überein, dass gesamtstaatliche Kennzahlen im Bereich Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft im Sinne einer Gesamtschau nötig und wichtig sind. Deshalb sollen die Kennzahlen im Politikplan, soweit sinnvoll, weiterentwickelt werden. Für Kennzahlen und Indikatoren auf tieferer organisatorischer Ebene (Dienststelle oder Produktgruppe) sollten – wie oben beschrieben – alternative Lösungen gefunden werden.

1.3 Fazit

Aufgrund obiger Darstellung betrachtet der Regierungsrat den vorliegenden Planungsauftrag auf gesamtstaatlicher Ebene als erfüllt. Eine weitergehende Anreicherung des Politikplans mit Indikatoren auf Ebene der Felder erachtet er mit Blick auf die Neugestaltung der Rechenschaftsberichte an den Grossen Rat (Rechnung, Verwaltungsbericht) jedoch als wenig sinnvoll. Deshalb beantragt er dem Grossen Rat, den Planungsauftrag abzuschreiben.

2. Planungsauftrag Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt

2.1 Der Planungsauftrag lautet:

„Niemand von uns hat eine Garantie, dass ihn nicht eines Tages ein Ereignis trifft, das sein Leben und das seiner unmittelbaren Umgebung/Familie grundlegend verändert und er/sie einen Pflegeplatz braucht. Die Verlegungsprobleme in Basel-Stadt bei schwerst pflegebedürftigen jüngeren Menschen sind dramatisch!! Zu den schwierigen Aufgaben der Sozialberatung im REHAB Basel, gehört unter anderem, das Suchen resp. Finden von geeigneten Pflegeplätze für Schwerstbehinderte junge Menschen im IV-Alter.

Folgende Beispiele sind aus Datenschutzgründen konstruiert. Sie sind jedoch sehr realistisch und könnten jeden Tag vorkommen.

Patient A: Alter 21, Verkehrsunfall; Diagnose Schädelhirntrauma; soz. Situation: stand kurz vor dem Lehrabschluss, lebte bei den Eltern – jetzt in all seinen täglichen Aktivitäten völlig auf Hilfe angewiesen. Med. Probleme: verbale Kommunikation nicht möglich, Nonverbal: stöhnt und weint häufig, kein Hustenreflex, grosse Schluckprobleme, damit Gefahr einer Aspiration

- ♦ Trachealkanüle und PEG notwendig, erbricht täglich, leidet unter Durchfall, zeigt hohen Muskeltonus (Verspannung)
- ♦ Reiner Pflegeaufwand: aufgrund der Trachealkanüle muss eine 24-Std. Präsenz möglich sein, Grund: tracheales Absaugen.
- ♦ Pflegeplatz: keiner vorhanden/nicht auffindbar!!!

Patient B: Alter 43, Sportunfall; Diagnose: Tetraplegie, inkomplett; soz. Situation: verheiratet, 2 Kinder, Beruf: Unternehmensberater, teilweise in seinen täglichen Aktivitäten auf Hilfe angewiesen; kann Elektrostuhl selbst bedienen, benötigt aber Unterstützung im Essen und Trinken

- ♦ Reiner Pflegeaufwand: 8 Stunden. Besonders risikoanfällig für Dekubitus (über 24 Stunden regelmässiges Umlagern notwendig) und Harnwegsinfekte -orthostatische Probleme am Morgen bei der Mobilisation (massivste Schwindelanfälle)
- ♦ Kein Pflegeplatz im Wohnkanton Basel-Stadt gefunden - Momentane Notlösung: Verlegung in ein Wohnheim für Tetraplegiker im Kanton Luzern. Dies bedeutet jedoch, dass er aus dem gewohnten Umfeld herausgerissen und dadurch von der Familie getrennt wurde. Seine gewohnte Teilnahme an der Basler Kultur ist auch nicht mehr möglich.

Aktuelle Situation in BS und BL

Die öffentlichen und privaten Spitex-Organisationen kommen bei Schwerstbehinderten Menschen an ihre Grenzen, zeitlich wie finanziell. Sie können unmöglich die notwendige Pflege für diese Menschen sichern. Angehörige und Familien werden überfordert. Ca. 20 Personen in BS und BL leben so im häuslichen Rahmen aus Mangel an geeigneten Plätzen unter ungenügenden Bedingungen.

Bedingt durch diesen Mangel müssen die teilweise noch jungen Pflegebedürftigen in Pflegeheimen untergebracht werden. Diese Lösung, die nur für ganz wenige Personen stimmen, ist mehrheitlich ungeeignet. Auch diese Einrichtungen sind nicht für den hohen Pflegeaufwand konzipiert. Stossend ist auch die Tatsache, dass diese oft jungen Menschen keine geeignete Betreuung erhalten können, da Pflegeheime bei einer lebenslangen Beschäftigung und Förderung personell gar nicht vorbereitet sind.

Ungedeckter Bedarf

Notwendig wären Plätze in Wohngruppen mit intensiver Pflege, aber auch mit einer umfassenden Betreuung in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung und Freizeit. Zwar haben die beiden Kantone das Problem bereits 1998 erkannt. Bis Ende des kommenden Jahres wollten sie 48 neue Wohnheimplätze schaffen. Bis heute ist mit 12 Plätzen aber nur ein kleiner Teil der vorgesehenen Plätze realisiert. Weitere Projekte sind anscheinend in Vorbereitung, was aber viel Zeit (einige Jahre!!) in Anspruch nimmt. Die Kantone werden ihr Ziel im vorgesehenen Rahmen nicht erreichen. Und wenn die jetzt geplanten Projekte endlich realisiert werden, reichen sie kaum aus, um den Bedarf zu decken. Die Bemühungen um die Schaffung von adäquaten Angeboten sind deshalb dringend zu forcieren. Die Kantone müssen die dafür notwendigen Mittel bereitstellen, um allen betroffenen Menschen und auch ihren Familien, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Das Problem der fehlenden Plätze liegt kaum daran, dass es die Instrumente nicht gibt, solchen Angebote zu

schaffen. Eher fehlt das Engagement, auf Seiten der Kantone wie der privaten Trägerschaften. Bisher werden die meisten Angebote für Menschen mit Behinderungen in den beiden Basler Kantonen von privaten Trägerschaften aufgebaut und geführt. Diese müssen von den Kantonen mit den notwendigen finanziellen Mitteln sowie fachlicher Begleitung unterstützt werden, damit sie Erweiterungen oder neue Projekte rasch realisieren können. Sind keine privaten Trägerschaften bereit, die nötigen zusätzlichen Plätze zu schaffen, müssen die Kantone diese Aufgabe selbst wahrnehmen.

Durch unsere beschleunigte Zeit gibt es immer mehr junge Menschen mit einer erworbenen Schwerstbehinderung, die ein Recht haben, in einer geeigneten Institution einen Lebensplatz zu finden. Sie dürfen nicht aus Mangel an gesetzlichen Grundlagen und damit einhergehender Nichtbereitstellung der nötigen Finanzen verurteilt werden, irgendwo unwürdig dahin zu „vegetieren“. Die Zeit zum Handeln ist gegeben.

Ich ersuche deshalb die Regierung den Planungsauftrag entgegen zu nehmen und diesen zu berücksichtigen.“

2.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Mit den folgenden Ausführungen berichten wir dem Grossen Rat über den Stand der Dinge und beantragen, diesen Planungsauftrag stehen zu lassen.

2.2.1 Einleitend

Die im letzten Zwischenbericht in Aussicht gestellten Arbeiten sind weit fortgeschritten: So beschloss der Regierungsrat am 28. Juni 2005 ein Massnahmenpaket, um die Versorgung von Menschen mit schwersten Behinderungen zu verbessern.

2.2.2 Kantonale Fallführung

Bisher ist es den betroffenen Personen und den Sozialdiensten der Einrichtungen überlassen, einen geeigneten Platz für schwerbehinderte Personen zu finden. Ab sofort erleichtert eine kantonale Ansprechperson und eine kantonale Fallführung den Zugang zur notwendigen Unterstützung erheblich. Zur Verbesserung der Situation ist zukünftig eine enge Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Langzeitpflege des Gesundheitsdepartements und der Abteilung Erwachsene Behinderte des Erziehungsdepartements vorgesehen. Sie sollen in einem einfachen und standardisierten Ablauf ermitteln, welcher Hilfebedarf im Einzelfall genau besteht. Anschliessend verfügen sie eine der Indikation entsprechende Zustimmung zu einem Heimeintritt.

2.2.3 Gesamtkoordination der Angebote

Insgesamt leben im Kanton Basel-Stadt etwa 150 Personen im IV-relevanten Alter von unter 65 Jahren mit schwersten Behinderungen. Um den verschiedenen Bedürfnissen sachlich und wirtschaftlich gerecht werden zu können, bestehen folgende Angebote:

- ♦ Pflege zu Hause / Spitex (nur Pflege, ca. 30 Personen),
- ♦ Alterspflegeheim (Pflege und Betreuung, ca. 60 Personen),
- ♦ Behindertenheim (Pflege, Betreuung und Förderung, ca. 30 Personen) oder
- ♦ Spital (ärztliche Versorgung erforderlich sowie Pflege, ca. 30 Personen).

Die genannten Personenzahlen entsprechen in etwa der heutigen Nutzung. Grundsätzlich kann die Versorgung mit diesem Angebot gesichert werden, neue Angebote sind keine erforderlich. Eine übergeordnete, zentrale Planung des Angebots und Triagierung der Personen wurde aber bis jetzt nicht vorgenommen. So kommt es, dass die betroffenen Institutionen teilweise stark überlastet sind, teilweise aber auch besser in die Gesamtversorgung ein-

gebunden werden können. Um die Situation zu verbessern, soll eine Gesamtkoordination aufgebaut werden.

2.2.4 Weitere Optimierungsmaßnahmen

Des Weiteren bestehen in den einzelnen Bereichen Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, die departementsübergreifend vom Erziehungsdepartements (ff) und vom Gesundheitsdepartement angegangen werden sollen.

Dazu hat der Regierungsrat ein Projekt aufgenommen, um folgende weitere Optimierungsmaßnahmen in verschiedenen Versorgungssegmenten zu prüfen:

- ♦ Kostenneutrale Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen der Spitex, der Alterspflegeheime, Behindertenheime und Spitäler, und den Schnittstellen zwischen den Angeboten;
- ♦ Finanzierung in den genannten vier Bereichen und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Einbindung von Kostenträgern (wie beispielsweise Hilflosenentschädigung und Krankenkassen);
- ♦ Synergiepotentiale mit dem Kanton Basel-Landschaft;
- ♦ Quantitative und qualitative Entwicklungen bei der Versorgung von schwer behinderten Menschen durch die Aufbereitung geeigneter Daten.

2.3 Fazit

Die ergriffenen Massnahmen sollen die bestehenden Angebote wirksamer machen und die betroffenen Personen und ihre Angehörigen bei den notwendigen Entscheiden entlasten. An einer im Frühling 2006 zu ziehenden Zwischenbilanz soll erkennbar werden, ob sich diese Ziele erreichen lassen. Aufgrund dieser Situation beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Planungsauftrag Nr. 27 Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt stehen zu lassen.

3. Anträge

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen,

- ://:
1. den Planungsauftrag Nr. 04 der Reform-, der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission betreffend zur Ergänzung des Politikplans mit Indikatoren und Kennzahlen, die sich fürs „Politikcontrolling“ eignen, als erledigt abzuschreiben.
 2. den Planungsauftrag Nr. 27 von Giovanni Orsini zur Schaffung von Pflegeplätzen für schwerst behinderte junge Menschen in Basel-Stadt stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber