



An den Regierungsrat

Klassifikation:

- vertraulich gem. § 20 [Nummer eingeben] lit. [Nummer eingeben] IDV
 - geheim gem. § 19 Abs. [Nummer eingeben] lit. [Nummer eingeben] IDV
 - vertraulich, untersteht nicht dem IDG (privatrechtliches Handeln öffentlicher Organe)
-

Basel, 6. November 2017

P171721

Datenbericht Behindertenhilfe 2017 und Normkostenwerte 2018

1 Zusammenfassung

Seit 1. Januar 2017 ist in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft das gleichlautende Behindertenhilfegesetz (BHG) in Kraft. Mit seiner Einführung ist in der Behindertenhilfe der Systemwechsel von der reinen Kostenübernahme des Angebotes zur bedarfsorientierten normkostendeckenden Leistungsfinanzierung erfolgt. Der Regierungsrat hat beschlossen, Normkostenzielwerte und Steuerungsentscheide im neuen System der Behindertenhilfe jeweils auf Grundlage des jährlichen Datenberichts Behindertenhilfe zu beschliessen (vgl. Kommentar zu § 21 BHV sowie RRB Nr. 16/36/20 vom 29. November 2016; P161798).

Vorliegender Bericht beschreibt – ausgehend von ersten Erkenntnissen aus der Systemeinführung sowie Prognosen zur Entwicklung von Kosten und Leistungen in der Behindertenhilfe – strategische Handlungsfelder, spricht Handlungsempfehlungen aus und legt dem Regierungsrat gemäss § 18 BHG die bikantonal einheitlichen Normkostenzielwerte für Leistungen der Behindertenhilfe im Jahr 2018 zur Genehmigung vor.

Das System der Behindertenhilfe befindet sich noch immer in der Einführungsphase. Die neu eingeführten Prozesse im Bereich der Bedarfsermittlung und Kostenerfassung haben sich in der Praxis noch nicht überall einheitlich etabliert. Entsprechend ist auch die Konsolidierung der Systemsteuerungsdaten noch im Gang. Wirkungsanalysen und präzise Aussagen zu künftigen Entwicklungen in der Behindertenhilfe sind zum jetzigen Zeitpunkt noch schwierig.

Erste Hochrechnungen für das Jahr 2017 bestätigen die letztjährigen Einschätzungen zu Leistungsbezug und Bedarf jedoch weitgehend. Hinsichtlich Kosten- und Preisentwicklung zeigen aktuelle Budget- und Benchmarkdaten gegenüber der Vorjahresprognose eine leichte Korrektur nach unten. Ein Trend lässt sich daraus aber noch nicht ableiten.

Aktuelle Datenlage sowie Praxiserfahrungen seit der Systemeinführung deuten zum jetzigen Zeitpunkt darauf hin, dass die Systemsteuerungselemente auf Ebene der Verordnung über die Behindertenhilfe (BHV) wirken. Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) als zuständiges Fachdepartement beantragt dem Regierungsrat, die geltenden Normkostenzielwerte 2017 für stationäre und ambulante Leistungen auch im Jahr 2018 beizubehalten und derzeit auf

weitere Systemanpassungen zu verzichten. Im Rahmen der Stabilisierung des neuen Systems der Behindertenhilfe werden auch Leistungs- und Kostendaten im Laufe des Folgejahres weiter konsolidiert.

Folgende gegenüber 2017 unveränderte Normkostenzielwerte 2018 werden daher – in Übereinstimmung mit dem Kanton Basel-Landschaft – zur Festlegung beantragt:

Für **IFEG Leistungen**¹ in den beiden Kantonen (vgl. Kapitel 5.2):

Leistungsbereich	Normkostenzielwert	Betreutes Wohnen	Betreute Tagesgestaltung	Begleitete Arbeit
IFEG	IBB-Taxpunkt	Fr. 3.21	Fr. 4.54	Fr. 2.81
	Objektkosten/Monat gB/kB	Fr. 3'983	Fr. 2'246	Fr. 1'067
	Objektkosten/Monat pB/sB	Fr. 2'739	Fr. 1'541	

Tabelle 5-2: Normkostenzielwerte für IFEG-Leistungen 2018

Für die ambulanten Leistungen in den beiden Kantonen (vgl. Kapitel 5.3):

- Normkostenreferenzansatz für die Fachleistungsstunde im Bereich Wohnen am Tag bei institutionellen Leistungserbringenden: 125.00 Franken pro Stunde
- Assistenzansätze nicht institutionell: 37.00 Franken am Tag und 50.00 Franken in der Nacht

2 Ausgangslage

Seit Anfang Jahr gelten in der Behindertenhilfe zwei neue Prinzipien: Leistungen werden nach individuellem Bedarf bemessen und abgegolten (Prinzip des individuellen Bedarfs), die Tarife für Leistungen werden bis spätestens 2022 schrittweise an Normkosten angeglichen (Normkostenprinzip). Dieser Paradigmenwechsel hat begonnen, die Behindertenhilfe zu verändern. Die Entwicklungen werden strategisch beobachtet und bewertet, um möglichen Anpassungsbedarf in der Systemausgestaltung zu identifizieren.

Der jährliche Datenbericht Behindertenhilfe verfolgt im Schwerpunkt daher vier Ziele:

- Er ist Basis für das Monitoring des Systemwechsels zuhanden des Regierungsrats.
- Er bildet die Grundlage für Steuerungsentscheide, die in der Regel eine Anpassung der Behindertenhilfeverordnung BHV nach sich ziehen.
- Er legt die Normkostenzielwerte für Leistungen der Behindertenhilfe im Folgejahr fest.
- Er liefert Daten zur Entwicklung der individuellen Bedarfe als Überprüfung der bestehenden sowie als Grundlage für die zukünftige bikantonale Bedarfsplanung.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um die zweite Ausgabe dieser jährlichen Berichterstattung (Datenbericht 2016 s. P161798). Er fokussiert auf die Systemeinführung und -umsetzung des BHG im Kanton Basel-Stadt und wird deshalb nicht partnerschaftlich beraten. Handlungsempfehlungen zur Systemsteuerung sind jedoch über die zuständigen kantonalen Dienststellen sowie die bikantonale Kommission Gemeinsame Planung Behindertenhilfe (KoGePla) eng mit dem Kanton Basel-Landschaft koordiniert und abgestimmt. Die Normkostenzielwerte für das Jahr 2018 werden in beiden Kantonen einheitlich zur Genehmigung vorgelegt. Trotzdem sind die beiden Regierungsräte aber in ihren Entscheidungen autonom, weil sie gemäss dem jeweils in ihrem Kanton geltenden BHG als alleinige Festsetzungsbehörde für die Normkosten im eigenen Kanton eingesetzt sind (§18 und §19 BHG).

¹ IFEG-Leistungen werden in Institutionen gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006 erbracht.

Das neue System der Behindertenhilfe ist erst seit wenigen Monaten Praxis. Im ambulanten Bereich wird es aufgrund bestehender gesetzlicher Übergangsfristen sogar erst ab 2019 für alle Leistungsbeziehenden wirksam werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können die Vorjahresprognosen bezüglich vieler Kennzahlen deshalb noch nicht empirisch überprüft und aktualisiert werden. Wo möglich, bezieht der Datenbericht Behindertenhilfe 2017 jedoch neuere Hochrechnungen mit ein. Dies gilt v.a. für Gesamtkosten- (Kapitel 3) sowie Preisentwicklung (Kapitel 5). Diese Prognosen stützen sich auf Budget, Finanzplanung sowie Benchmark-Analysen. Genauere Einschätzungen zu Bedarfsentwicklung und Leistungsbezug (Kapitel 4) sind hingegen noch nicht möglich.

3 Gesamtkostenentwicklung

Der Datenbericht Behindertenhilfe weist alle Kosten aus, welche durch Leistungen der Behindertenhilfe auf Basis des BHG ausgelöst und von der Behindertenhilfe gesteuert werden können. Für das Jahr 2016 liegen bereits effektive Zahlen vor, die Prognosen (*nachfolgend jeweils kursiv*) für die Jahre 2017 bis 2019 sind mit Budget und Finanzplanung abgestimmt und stützen sich auf die Bedarfsplanung 2017 bis 2019 ab (Regierungsratsbeschluss Nr. 16/36/21 vom 29. November 2016; P161799).

Finanzwirksam für den Kanton sind Kosten für Leistungen, die von behinderten Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt in Anspruch genommen werden, unabhängig davon, ob diese inner- oder ausserkantonale bezogen werden.

3.1 Gesamtkostenentwicklung nach Leistungen

Gegenüber der Vorjahresprognose im Datenbericht Behindertenhilfe 2016 (P161798) zeigen die aktuellen Hochrechnungen für 2017 leicht tiefere Gesamtkosten als erwartet (-1.1%). Rund 95 Prozent der Kosten der Behindertenhilfe Basel-Stadt entstehen derzeit im Zusammenhang mit IFEG-Leistungen.

Innerhalb dieser Leistungen entfallen fast zwei Drittel der Kosten auf die Leistung Betreutes Wohnen. 2017 werden von behinderten Personen aus Basel-Stadt voraussichtlich IFEG-Leistungen im Wert von rund 128 Mio. Franken beansprucht werden. Die Kosten für den Leistungsbezug ausserhalb des Kantons Basel-Stadt werden sich dabei auf rund 36 Mio. Franken belaufen, die Kosten für ambulante Wohnbegleitungen auf rund 5 Mio. Franken.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19
IFEG	Institutionelle Leistungserbringung	Betreutes Wohnen	97.11	81.25	82.76	83.06	1.12%
		Betreute Tagesgestaltung	9.61	26.42	27.91	28.44	3.77%
		Begleitete Arbeit	20.10	20.55	20.56	20.97	1.02%
		Sonderbedarf		0.00	0.60	0.60	
		Zusatzbedarf		0.00	1.49	1.49	
		Total IFEG	126.82	128.22	133.33	134.56	2.46%
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringung	AWB institutionell	3.87	4.72	4.75	4.96	2.53%
		Total institutionell	130.69	132.94	138.08	139.53	2.46%
		AWB nicht institutionell		0.00	0.02	0.03	
		Unterstützung familiäres Umfeld		0.00	0.05	0.07	
		Total nicht institutionell		0.00	0.07	0.10	
Total ambulant	3.87	4.72	4.82	5.07	3.57%		
Weitere Leistungen		Übrige weitere Leistungen	0.52	1.77	1.80	1.80	0.85%
		INBES		0.32	0.53	0.38	18.59%
		FAS		0.23	0.40	0.30	25.80%
		Total weitere Leistungen	0.52	2.31	2.72	2.48	4.35%
Gesamtkosten			131.21	135.26	140.87	142.11	2.51%
davon Kosten für ausserkantonale (inkl. BL) bezogene IFEG-Leistungen			36.39	36.39	36.39	36.39	0.00%

Tabelle 3-1: Prognose der Gesamtkostenentwicklung der Behindertenhilfe Basel-Stadt nach Leistungen in Mio. Franken für die Jahre 2017 bis 2019

Die Systemumstellung in der Behindertenhilfe per 2017 erfolgte für bisherige Leistungen saldo-neutral. Der Kostenanstieg im Einführungsjahr ist somit nicht auf Preiseffekte, sondern ausschliesslich auf geplante Mengeneffekte, d.h. auf Angebotserweiterungen im Rahmen der Bedarfsplanung 2017 bis 2019 sowie den Aufbau der beiden neuen Systemelemente, der Fachlichen Abklärungsstelle (FAS, s. Regierungsratsbeschluss 16/34/32 vom 15. November 2016) und der Informations- und Beratungsstellen (INBES, s. Grossratsbeschluss 17/23/07G vom 7. Juni 2017) zurückzuführen.

Aufgrund demographischer Entwicklungen muss in der Behindertenhilfe analog zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung weiterhin mit einem Mengenwachstum gerechnet werden. Die Bedarfsplanung 2017 bis 2019 weist deshalb mit einem erwarteten jährlichen Mehraufwand von rund 3 Mio. Franken gemessen am Gesamtaufwand der Behindertenhilfe ein durchschnittliches Kostenwachstum von zwei bis drei Prozent pro Jahr aus. Über alle Leistungen der Behindertenhilfe ist aufgrund des zu erwartenden Drucks auf das Preisniveau durch die Einführung von Normkosten mittelfristig jedoch mit einer Abschwächung der durchschnittlichen Zunahme der Gesamtkosten zu rechnen. Eine solche Entwicklung würde sich mit übergeordneten Zielen des Legislaturplans 2017 bis 2021 decken.

Tabelle 3-1 weist ab 2018 zudem geschätzte Kosten von rund 2.1 Mio. Franken für Sonderbedarf und Zusatzbedarf² aus. Es handelt sich dabei um die Abgeltung zusätzlicher personaler Leistungen bei aussergewöhnlich hohem Betreuungsbedarf in Einzelfällen resp. die vorübergehende Finanzierung von zusätzlichen Unterstützungsleistungen, welche auf Entwicklungsschritte der Person mit Behinderung hin zu einer grösseren Selbstständigkeit zielen.

Im Bereich der nicht institutionellen Leistungserbringung ist bis 2019 mit einer Zunahme der jährlichen Kosten auf rund 30'000 Franken für die ambulante Wohnbegleitung und rund 70'000 Franken für Leistungen zur Unterstützung des familiären Umfelds zu rechnen. Auch dies sind allerdings nur grobe Schätzwerte.

Unter den weiteren Leistungen gemäss § 9 BHG sind die Dienstleistungen der Informations- und Beratungsstellen (INBES) sowie die Fachliche Abklärungsstelle (FAS) aufgeführt. Diese per 2017 neu geschaffenen Stellen haben zum Ziel, den konkreten Betreuungsbedarf von behinderten Personen unabhängig vom Leistungserbringer zu klären und Leistungsbezüger bei der individuellen Bedarfsermittlung zu unterstützen. Die grosse Mehrheit der Klientinnen und Klienten der ambulanten Wohnbegleitung durchläuft 2018 erstmals das Verfahren zu individuellen Bedarfsermittlung. Dies führt dazu, dass FAS und INBES 2018 vorübergehend höhere Kosten verursachen. Gleichzeitig erbringen diese Stellen nicht administrative Leistungen, sondern sie erbringen eine wichtige Betreuungsleistung des neuen Systems, indem sie den betroffenen Personen eine individuelle Hilfeplanung bieten.

² Siehe § 2 Abs. 5 bzw. 6 BHV.

3.2 Gesamtkostenentwicklung nach Kostenträgern

Leistungsbereich	Kostenträger	Leistung	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19
IFEG	Kanton	Behindertenhilfe	81.71	93.73	97.45	98.65	2.60%
		EL periodisch/KK-EL	28.29	18.11	19.11	18.76	1.84%
	Leistungsbezüger	HE	2.44	1.64	1.66	1.67	1.00%
		Kostenbeteiligung	14.38	14.74	15.11	15.48	2.50%
Ambulant	Kanton	Behindertenhilfe	0.00	3.07	3.16	3.33	4.12%
		KK-EL	3.87	1.65	1.66	1.74	2.53%
	Leistungsbezüger	Kostenbeteiligung	0.00	0.00	0.00	0.00	
Weitere Leistungen	Kanton	Behindertenhilfe	0.52	2.31	2.72	2.48	4.35%
		Total Behindertenhilfe	82.24	99.12	103.33	104.46	2.67%
		Total EL	32.16	19.76	20.77	20.49	1.89%
		Total Kanton	114.39	118.88	124.11	124.95	2.54%
		Total HE	2.44	1.64	1.66	1.67	1.00%
		Total Kostenbeteiligung	14.38	14.74	15.11	15.48	2.50%
		Total Leistungsbezüger	16.82	16.38	16.76	17.16	2.35%
		Gesamtkosten	131.21	135.26	140.87	142.11	2.52%

Tabelle 3-2: Prognose der Gesamtkostenentwicklung der Behindertenhilfe Basel-Stadt nach Kostenträgern in Mio. Franken für die Jahre 2017 bis 2019

Mit der Einführung des neuen BHG fand im Kanton Basel-Stadt eine einmalige, grosse Kostenverschiebung von den Ergänzungsleistungen zur IV (EL-IV) im Heim hin zur Behindertenhilfe statt. Die Verschiebung wurde letztes Jahr auf rund 13 Mio. Franken geschätzt (vgl. Datenbericht Behindertenhilfe 2016).

Die Hochrechnungen für 2017 bestätigen diese Schätzung. Die Verschiebung ist in Tabelle 3-2 zu sehen. Die Kosten der Behindertenhilfe steigen von 2016 auf 2017 markant an, wohingegen die Kosten der EL in vergleichbarem Ausmass zurückgehen.³ Da der Systemwechsel keinen systematischen Einfluss auf die Einkommens- und Vermögenssituation der Klientinnen und Klienten hat, ist ausserdem davon auszugehen, dass der Anteil der Kostenbeteiligung der Leistungsbezüger an den Gesamtkosten der Behindertenhilfe in den kommenden Jahren stabil bleiben wird.⁴

4 Bedarfsentwicklung und Leistungsbezug

Die Prognosen zeigen für die Jahre 2017 bis 2019 ein Wachstum der Leistungsmenge in der Behindertenhilfe, da sowohl die Zahl der Leistungsbezügerinnen und -bezüger wie auch die durchschnittliche Betreuungsintensität zunehmen.

4.1 Entwicklung der Leistungsmenge

Mit Einführung des BHG wurden die Möglichkeiten des ambulanten Leistungsbezugs in der Behindertenhilfe erweitert und ausserdem neue Leistungen zur Unterstützung der Personen mit Behinderung im Verfahren der individuellen Bedarfsermittlung sowie zur Stärkung ihrer Teilhabe eingeführt. Die Entwicklung der Leistungen der Behindertenhilfe in Richtung dieser Reformziele wird in den Jahren 2018 und 2019 deshalb vor allem im Bereich der ambulanten und weiteren Leistungen ein planmässiges Leistungsmengenwachstum zur Folge haben.

³ Es ist dabei anzumerken, dass die im letztjährigen Datenbericht ausgewiesenen EL-Gesamtkosten für Leistungen der Behindertenhilfe fälschlicherweise die Kosten für Personen in Heimen mit ausserkantonalem Standort nicht enthielten. Diese beliefen sich 2016 auf rund 8 Mio. Franken und wurden irrtümlicherweise als Kostenanteil der Leistungsbezüger ausgewiesen. Dies erklärt den gegenüber der Vorjahresprognose neu rund 8 Mio. Franken höheren Anteil des Kantons an den Gesamtkosten der Behindertenhilfe sowohl vor wie nach dem Systemwechsel.

⁴ Vgl. dazu auch die Detailberechnungen zur kostenneutralen Systemeinführung im Ratschlag zum BHG und die korrespondierende §8-Prüfung durch das Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/Jahr 2017-19
IFEG	Institutionelle Leistungserbringung	Betreutes Wohnen (in Tagen)	243'360	245'760	248'160	250'560	0.97%
		Betreute Tagesgestaltung (in Tagen bei 100%-Pensum)	85'422	86'809	88'196	89'582	1.58%
		Begleitete Arbeit (in Tagen bei 100%-Pensum)	149'065	151'231	153'398	155'565	1.42%
		Total IFEG (in Tagen)	477'847	483'800	489'754	495'707	1.22%
		Sonderbedarf (in Stunden)		-	4'800	4'800	
		Zusatzbedarf (in Stunden)		-	11'904	11'904	
		Total IFEG (in Stunden)		-	16'704	16'704	
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringung	AWB institutionell (in Stunden)	28'058	29'588	31'119	32'650	5.05%
		AWB nicht institutionell (in Stunden)		-	555	832	
		Unterstützung familiäres Umfeld (in Stunden)		-	1'280	1'920	
		Total nicht institutionell (in Stunden)		-	1'835	2'752	
		Total ambulant (in Stunden)	28'058	29'588	32'954	35'402	9.40%
Weitere Leistungen		Übrige weitere Leistungen (in Stunden 1:1)	6'893	6'893	6'893	6'893	0.00%
		Übrige weitere Leistungen (in Stunden Gruppen)	14'368	23'266	23'266	23'266	0.00%
		INBES (in Stunden)		2'429	4'101	3'071	21.86%
		FAS (in Stunden)		1'797	3'332	2'363	28.17%
		Total weitere Leistungen (in Stunden)	21'261	34'385	37'592	35'593	2.00%

Tabelle 4-1: Prognose der Gesamtleistung der Behindertenhilfe Basel-Stadt (Klienten BS) nach Leistungen in Tagen oder Stunden für die Jahre 2017 bis 2019

Für den IFEG-Bereich hingegen ist u.a. durch die Erweiterung der ambulanten Möglichkeiten in den kommenden Jahren mit einer Abflachung des Wachstums zu rechnen.

4.2 Entwicklung des durchschnittlichen Bedarfs

Im IFEG-Bereich wurde der individuelle Betreuungsbedarf von Klienten gemäss IBB⁵ mit wenigen Ausnahmen erstmals 2015 erhoben. Seit 2016 wird jährlich eine Stichtagsvollerhebung (Rating-Report) durchgeführt. Erfasst wird dabei der individuelle Bedarf in IBB-Punkten pro Tag aller behinderten Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, welche am 1. Juni jeden Jahres IFEG-Leistungen in Institutionen mit Standort in den beiden Basel beziehen.

Abschliessende Auswertungen zum Rating-Report 2017 liegen derzeit noch nicht vor. Erste Analysen zeigen aber, dass der durchschnittliche Schweregrad in den Leistungen Betreutes Wohnen und Begleitete Arbeit gegenüber Vorjahr stabil blieb, während er in der Betreuten Tagesgestaltung leicht angestiegen ist. Ein gesicherter Trend lässt sich aus der kurzen Datenreihe jedoch noch nicht ableiten. Die jährlichen Ratings der kommenden Jahre werden die Trendaussagen zunehmend exakter machen. Für den Kanton ist in diesem Zusammenhang wichtig, die Kontinuität und Vergleichbarkeit der Bedarfserhebungspraxis in und zwischen den Institutionen weiter zu stärken. Konkrete Handlungsempfehlungen zur Konsolidierung werden in Kapitel 6.1 ausgeführt.

⁵ IBB ist ein Kriterienraster zur Ermittlung des individuellen Betreuungsbedarfs in der Behindertenhilfe, der von den Kantonen der SODK Ost+ entwickelt wurde und aktuell auch in IFEG-Institutionen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft eingesetzt wird.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19
IFEG	Institutionelle Leistungserbringung	Betreutes Wohnen (Ø IBB-Punkte/Tag)	56.42	56.62	56.82	57.02	0.35%
		Betreute Tagesgestaltung (Ø IBB-Punkte/Tag)	39.72	39.92	40.12	40.32	0.50%
		Begleitete Arbeit (Ø IBB-Punkte/Tag)	30.48	30.68	30.68	30.68	0.00%
		Sonderbedarf (Ø IHP-Stunden/Monat)		-	40.00	40.00	
		Zusatzbedarf (Ø IHP-Stunden/Monat)		-	4.00	4.00	
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringung	AWB institutionell (Ø IHP-Stunden/Monat)	5.96	6.15	6.33	6.51	2.89%
		AWB nicht institutionell (Ø IHP-Stunden/Monat)		-	17.33	17.33	
		Unterstützung familiäres Umfeld (Ø IHP-Stunden/Monat)		-	16.00	16.00	

Tabelle 4-2: Prognose des durchschnittlichen Bedarfs (Klienten BS) nach Leistungen in IBB-Punkten pro Tag resp. Betreuungsstunden pro Monat für die Jahre 2017 bis 2019

Was die institutionelle ambulante Wohnbegleitung angeht, so wird der durchschnittliche Bedarf in Stunden pro Monat erst seit Anfang Jahr erfasst. Effektive Bedarfsdaten für 2017 liegen deshalb noch nicht vor. Aufgrund der Gesamtkosten in diesem Bereich und den von Leistungserbringern durchschnittlich ausgewiesenen Kosten pro direkte Betreuungsstunde lässt sich der durchschnittliche Bedarf jedoch auf derzeit monatlich rund sechs IHP⁶-Stunden schätzen – mit leicht steigender Tendenz.

4.3 Entwicklung der Anzahl Leistungsbeziehender

Zur Anzahl von Leistungsbeziehenden mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt liegen Daten ab 2011 vor (vgl. Tabelle 4-3). Das **Wachstum** im beobachtbaren Zeitraum liegt bei jährlich 1.57% im IFEG-Bereich und bei 7.94% in der ambulanten Wohnbegleitung.

Leistungsbereich	Leistung	2011	2012	2013	2014	2015	Ø Entwicklung/ Jahr 2011-15
IFEG	Betreutes Wohnen	912	941	952	937	945	0.91%
	Betreute Tagesgestaltung	478	502	491	538	514	1.99%
	Begleitete Arbeit	1'101	1'125	1'128	1'171	1'191	1.99%
	Total IFEG	2'491	2'568	2'571	2'646	2'650	1.57%
Ambulant	AWB institutionell	341	391	440	461	460	7.94%
	Total institutionell	2'832	2'959	3'011	3'107	3'110	2.45%

Tabelle 4-3: Entwicklung der Anzahl Leistungsbeziehender mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt nach IFEG-Leistung in den Jahren 2011 bis 2015

Eine Trendwende zeichnet sich noch nicht ab (vgl. Tabelle 4-4). So bezogen 2015 rund 1'400 Personen Wohnleistungen der Behindertenhilfe und rund 1'700 Personen Leistungen im Bereich der Tagesstruktur. Im Jahr 2019 ist mit insgesamt rund 3'500 Personen aus dem Kanton Basel-Stadt zu rechnen, die schweizweit stationäre oder ambulante Leistungen der Behindertenhilfe in Anspruch nehmen.

⁶ IHP (= Individueller Hilfeplan) ist ein Bedarfsermittlungsverfahren, das den durchschnittlichen individuellen Betreuungsbedarf in normierten Fachleistungsstunden bemisst.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19		
IFEG	Institutionelle Leistungserbringung	Betreutes Wohnen	830	838	845	853	0.89%		
		Betreute Tagesgestaltung	687	701	714	728	1.93%		
		Begleitete Arbeit	1'063	1'084	1'105	1'127	1.93%		
		Sonderbedarf		-	10	10			
		Zusatzbedarf		-	283	283			
Total IFEG			2'580	2'622	2'958	3'000	7.11%		
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringung	AWB institutionell	443	465	488	512	5.00%		
		Total institutionell			3'023	3'087	3'446	3'512	6.78%
		AWB nicht institutionell		-	4	4			
		Unterstützung familiäres Umfeld (in Stunden Gruppen)		-	10	10			
		Total nicht institutionell				- 14	14		
Total ambulant			443	465	502	526	6.44%		
Weitere Leistungen		Übrige weitere Leistungen (in Stunden 1:1)	1'419	1'419	1'419	1'419	0.00%		
		Übrige weitere Leistungen (in Stunden Gruppen)	600	832	832	832	0.00%		
		INBES		774	1'230	933	17.38%		
		FAS		750	1'205	915	18.30%		
	Total weitere Leistungen			2'019	3'775	4'686	4'099	5.80%	
Gesamttotal			5'042	6'862	8'146	7'626	6.16%		

Tabelle 4-4: Prognose Anzahl Leistungsbezüger mit Wohnsitz Basel-Stadt nach Leistungen für die Jahre 2017 bis 2019

Während für die Entwicklung der Klientenzahlen 2017 bis 2019 bei IFEG- und institutionellen ambulanten Leistungen mit einer Fortschreibung des Wachstums in bisherigem Umfang gerechnet werden kann, ist für die Leistungen der FAS und INBES vor allem für das Jahr 2018 mit einem einmaligen sprunghaften Anstieg zu rechnen. Denn per 1. Januar 2019 müssen alle bisherigen Bezügerinnen und Bezüger ambulanten Leistungen ein individuelles Einstufungsverfahren (IHP) durchlaufen haben, um in die neue Leistungsabteilung überführt zu werden (vgl. Tabelle 4-4). Anschliessend kann mit einer Stabilisierung der Klientenzahlen gerechnet werden.

4.4 Demographische Entwicklungen

Leistungs-bereich	Leistung	Merkmal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-20
IFEG	Betreutes Wohnen	Ø-Alter in Jahren	47.12	46.96	47.39	47.81	48.00	48.56	48.79	49.01	49.24	0.46%
		Anteil Personen mit HE in %						48.7%	49.2%	49.6%	50.1%	1.00%
		Anteil IV-Teilrentner in %						0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.00%
	Betreute Tagesgestaltung	Ø-Alter in Jahren	44.69	44.73	45.40	46.20	46.06	48.18	48.54	48.91	49.29	0.76%
		Anteil Personen mit HE in %						57.8%	58.4%	59.0%	59.5%	1.00%
		Anteil IV-Teilrentner in %						1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	0.00%
Begleitete Arbeit	Ø-Alter in Jahren	42.83	42.89	43.08	42.93	43.26	42.83	42.94	43.05	43.16	0.25%	
	Anteil Personen mit HE in %						17.0%	17.2%	17.4%	17.6%	1.00%	
	Anteil IV-Teilrentner in %						10.7%	10.7%	10.7%	10.7%	0.00%	
Ambulant	Ambulante Leistungen	Ø-Alter in Jahren										
		Anteil Personen mit HE in %										
		Anteil IV-Teilrentner in %										

Tabelle 4-5: Ø-Alter, HE und IV-Renten nach Leistungen in den Jahren 2011 bis 2015 sowie für 2016 (Stichtag 01.06.2016) und Prognose für 2017 bis 2019

Bezüglich der Entwicklung des Durchschnittsalters von Klientinnen und Klienten der Behindertenhilfe liegen ebenfalls Daten ab 2011 vor. Der Anteil von Personen mit einer Hilflosenentschädigung (HE) und IV-Teilrente wurde hingegen erstmals 2016 im Rahmen der individuellen Bedarfsermittlung gemäss IBB vollständig erfasst (vgl. Tabelle 4-5). Aufgrund der demographischen Entwicklungen in der Behindertenhilfe kann davon ausgegangen werden, dass das durchschnittli-

che Alter und damit der HE-Bezug sowie der durchschnittliche Betreuungsbedarf in den kommenden Jahren weiterhin leicht ansteigen werden, dass sich diese Entwicklung mittelfristig jedoch abflachen wird.

5 Preisentwicklung und Normkosten

5.1 Normkostenbildung

Mit Inkrafttreten des BHG per 1. Januar 2017 wurde in der Behindertenhilfe das Prinzip der normkostenbasierten Leistungsabgeltung etabliert. Die Einführung von Normkosten erfolgt etappiert. Im ambulanten Bereich wird sie per 2019 abgeschlossen sein. Im Bereich der IFEG-Leistungen erfolgt die Anpassung an Normkosten – ausgehend von den vor dem Systemwechsel vereinbarten anrechenbaren Nettoaufwänden (ANA) pro Leistungserbringer – über einen Zeitraum von maximal fünf Jahren (vgl. BHV § 22 und 25). Nach der saldoneutralen Überführung im Einführungsjahr hat das WSU per 2018 erstmals den Auftrag, alle institutionsspezifischen Pauschalen, die über den Normkosten liegen, schrittweise bis spätestens 2022 auf Normkostenniveau zu senken (vgl. Tabelle 5-3).

Die Höhe der Normkosten wird vom Regierungsrat festgelegt (§ 21 Abs. 1 und § 24 Abs. 1 BHV). Für jede IFEG-Leistung legt er die Normkosten pro IBB-Taxpunkt für personale Leistungen (Betreuungskosten) sowie die Normkosten in Form einer Monatspauschale für nicht personale Leistungen (Objektkosten) fest (vgl. Tabelle 5-2). Die vom Regierungsrat festgelegten Normkosten stellen Zielwerte dar. Sie sind beweglich und können jährlich angepasst werden.

Zur Bestimmung der Höhe der Normkosten, die bei wirtschaftlicher und zweckmässiger Leistungserbringung anfallen, hat sich der Regierungsrat bei Systemeinführung am Mittelwert der IST-Kosten der Institutionen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie den korrespondierenden IBB-Ratingdaten orientiert (vgl. Datenbericht Behindertenhilfe 2016).

5.2 IFEG-Leistungen

5.2.1 Preisentwicklung BS/BL im Angleichungsprozess an Normkostenzielwerte

Leistungsbereich	Kostenebene	Leistung	2015 = Normkosten 2017	2016	Ø Entwicklung/ Jahr 2015-16
Betreutes Wohnen	effektive Kosten	IBB-Taxpunkt	3.21	2.93	-9.56%
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)	3'580	3'641	1.68%
		monatliche Objektkosten gB/kB	3'983	3'897	-2.21%
		monatliche Objektkosten pB/sB	2'739	2'622	-4.46%
Betreute Tagesgestaltung	effektive Kosten	IBB-Taxpunkt	4.54	4.08	-11.27%
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)	1'977	1'992	0.73%
		monatliche Objektkosten gB/kB	2'246	2'208	-1.72%
		monatliche Objektkosten pB/sB	1'541	1'707	9.72%
Begleitete Arbeit	effektive Kosten	IBB-Taxpunkt	2.81	2.60	-8.08%
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)	1'067	1'165	8.41%
		monatliche Objektkosten KTR		1'178	
		monatliche Objektkosten DBII		1'199	

Tabelle 5-1: Entwicklung der Preise für IFEG-Leistungen in Institutionen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemäss IBB-Benchmark BS/BL 2015 und 2016

Die Durchschnittskosten für IFEG-Leistungen aller Institutionen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 2016 (IBB-Benchmark) haben sich gegenüber dem Vorjahr teilweise deutlich verändert (vgl. Tabelle 5-1). Während die Objektkosten in allen drei Leistungsbereichen angestiegen sind, liegt der IBB-Taxpunkt für Betreuungsleistungen 2016 über alle Leistungen im Schnitt rund 10 Prozent unter dem Vorjahreswert. Das heisst, die Preise pro IFEG-Leistungseinheit sind bereits vor der Systemumstellung gesunken.

Dieser Umstand kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden:

- Den grössten Einfluss auf die Preisentwicklung haben momentan wahrscheinlich noch Korrekturen in der Erfassung der Daten, welche die Grundlage für den IBB-Benchmark⁷ BS/BL bilden. Es handelt sich dabei um sogenannte standardisierte Betriebsabrechnungsbögen (BAB) einerseits sowie um Fremdeinschätzungen zum individuellen Bedarf der Leistungsbezüger (IBB-Rating) andererseits. Beide Datenerfassungsprozesse wurden erst in Vorbereitung des Systemwechsels eingeführt und erfolgen jährlich in den Institutionen der Behindertenhilfe. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft begleiten den Aufbau und die Vereinheitlichung der BAB- und Ratingpraxis seit 2015 intensiv. Noch immer finden in diesem Zusammenhang Anpassungen bei der Erfassung von Kosten und Beurteilung von individuellen Bedarfen statt. Die Datenkonsolidierungsphase ist noch nicht abgeschlossen. Insgesamt konnte die Datenqualität gegenüber dem Vorjahr jedoch noch einmal deutlich verbessert werden.
- Preissenkend wirkt womöglich auch eine gewisse Steigerung des Kostenbewusstseins bei den Leistungserbringern. Dass mit dem neuen System der Behindertenhilfe das Normkostenprinzip eingeführt werden sollte, war bereits 2015 bekannt. Gewisse Leistungsanbieter haben womöglich daher frühzeitig Anstrengungen unternommen, die Kosteneffizienz in ihren Betrieben zu erhöhen.
- Und schliesslich scheinen auch Kostenverlagerungen eine gewisse Rolle zu spielen. Die Einführung von Normkosten erhöht den Anreiz für Institutionen der Behindertenhilfe, ihre Leistungen – wo möglich – auch auf andere Kostenträger zu übertragen. Tatsächlich waren bereits 2016 vereinzelt solche Entwicklungen zu beobachten. Beispiele hierfür sind die Auslagerung eines bisher intern geführten Transportdienstes, wodurch die Finanzierung der Fahrten neu subjektorientiert über krankheits- und Behinderungskosten der EL erfolgt, oder die Abrechnung von Pflegeleistungen gemäss KVG via Krankenkassen (vgl. dazu Kapitel 6.2.2).

Die beschriebenen Effekte lassen sich aufgrund der vorliegenden Datenbasis sowie der Begleitung der Institutionen durch die Abteilung Behindertenhilfe zwar erkennen, sie einzeln zu quantifizieren, ihren weiteren Verlauf und ihren Einfluss auf die Preisentwicklung bei IFEG-Leistungen verlässlich zu prognostizieren, ist derzeit jedoch noch nicht möglich. Mit dem Ziel, das System der Behindertenhilfe in seiner Konsolidierungsphase nicht durch schwankende Normkostenzielwerte zu destabilisieren, empfehlen wir dem Regierungsrat, die geltenden Normkostenzielwerte für IFEG-Leistungen trotz momentan tieferer Durchschnittskosten unverändert auch für 2018 zu genehmigen (vgl. Kapitel 5.2.3).

Möglichst stabile Normkostenzielwerte erhöhen die Planungssicherheit für Kanton und Leistungserbringer im Angleichungsprozess an Normkosten bis 2022. Der Regierungsrat käme mit einem entsprechenden Normkosten-Entscheid für 2018 auch einer zentralen Forderung des Verbands Sozialer Unternehmen beider Basel (SUbB) nach.

5.2.2 Normkostenzielwerte für IFEG-Leistungen für 2018

Zusammenfassend werden für das Jahr 2018 folgende unveränderte Normkostenzielwerte für IFEG-Leistungen zur Verabschiedung durch den Regierungsrat beantragt:

⁷ Mit dem IBB-Benchmark werden die durchschnittlichen Kosten für Betreuung und Hotellerie/Overhead pro Person und IBB-Punkt (Skala für Bedarfsschweregrad) in den Einrichtungen der Behindertenhilfe Basel-Stadt und Basel-Landschaft erfasst und verglichen. Darüber hinaus ist prinzipiell ein Kostenvergleich auch mit den übrigen IBB-Kantonen der SODK Ost+ vorgesehen (vgl. § 21, Abs. 2 BHV). Für das Jahr 2016 liegen diese Daten aufgrund von Konsolidierungsarbeiten der SODK Ost+ noch nicht vor.

Leistungsbereich	Normkostenzielwert	Betreutes Wohnen	Betreute Tagesgestaltung	Begleitete Arbeit
IFEG	IBB-Taxpunkt	CHF 3.21	CHF 4.54	CHF 2.81
	Objektkosten/Monat gB/kB	CHF 3'983	CHF 2'246	CHF 1'067
	Objektkosten/Monat pB/sB	CHF 2'739	CHF 1'541	

Tabelle 5-2: Normkostenzielwerte für IFEG-Leistungen 2018

In Tabelle 5-3 werden nun die Entwicklungen der Kosten pro Leistungseinheit in den Basler Institutionen dargestellt und zu den bikantonal geltenden Normkostenzielwerten in Beziehung gesetzt. In der Tabelle werden zudem die vereinbarten, finanzwirksamen Tarife/Pauschalen und deren erwartete Entwicklung bis 2019 aufgeführt. Institutionsspezifische Tarife, welche heute über den Normkosten liegen, müssen gemäss BHV ab 2018 bis spätestens 2022 schrittweise auf Normkostenniveau gesenkt werden. Ab 2018 wird sich deshalb eine Absenkung der durchschnittlichen Tarife von Basler Institutionen bei allen drei IFEG-Leistungen zeigen.

5.2.3 Tarifentwicklung der Institutionen in Basel-Stadt

Leistungs-bereich	Kostenebene	Leistung	2015	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19
Betreutes Wohnen	vereinbarte Tarife	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			3.22	3.04	3.01	-3.37%
		Ø-Tarif monatliche Objektkosten			3'360	3'419	3'385	0.39%
		Ø-Tarif IBB2			8'197	7'974	7'894	-1.86%
	effektive Kosten	Ø-Kosten pro IBB-Punkt	3.39	3.13				-8.31%
		Ø monatliche Objektkosten	3'519	3'480				-1.14%
		Ø monatliche Kosten IBB2	8'601	8'174				-5.22%
	Normkostenzielwert	IBB-Taxpunkt			3.21	3.21		
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)			3'580	3'580		
		monatliche Objektkosten gB/kB			3'983	3'983		
		monatliche Objektkosten pB/sB			2'739	2'739		
Betreute Tagesgestaltung	vereinbarte Tarife	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			4.00	3.92	3.86	-1.50%
		Ø-Tarif monatliche Objektkosten			1'732	1'935	1'909	5.36%
		Ø-Tarif IBB2			4'335	4'472	4'420	1.08%
	effektive Kosten	Ø-Kosten pro IBB-Punkt	4.67	4.26				-9.62%
		Ø monatliche Objektkosten	2'196	2'092				-4.99%
		Ø monatliche Kosten IBB2	5'234	4'861				-7.69%
	Normkostenzielwert	IBB-Taxpunkt			4.54	4.54		
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)			1'977	1'977		
		monatliche Objektkosten gB/kB			2'246	2'246		
		monatliche Objektkosten pB/sB			1'541	1'541		
Begleitete Arbeit	vereinbarte Tarife	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			3.18	2.87	2.84	-5.43%
		Ø-Tarif monatliche Objektkosten			1'057	1'123	1'095	2.60%
		Ø-Tarif IBB2			3'121	2'973	2'943	-2.60%
	effektive Kosten	Ø-Kosten pro IBB-Punkt	3.18	2.77				-14.80%
		Ø monatliche Objektkosten	1'059	1'121				5.52%
		Ø monatliche Kosten IBB2	3'130	2'920				-7.17%
	Normkostenzielwert	IBB-Taxpunkt			2.81	2.81		
		monatliche Objektkosten (DBII)			1'067	1'067		

Tabelle 5-3: Prognose Tarifentwicklung für IFEG-Leistungen in Institutionen Basel-Stadt bis 2019

Wie gross das Volumen dieser Kosteneinsparung in welchem Jahr sein wird, hängt stark vom mit den betroffenen Leistungserbringern zu vereinbarenden, institutionsspezifischen Angleichungsprozess ab und lässt sich steuern. Insgesamt wurde im Rahmen der Vertragsverhandlungen per 2018 gegenüber Vorjahr im Betreuten Wohnen eine Reduktion der durchschnittlichen vereinbarten Tarife um 2.7% und in der Begleiteten Arbeit um 4.7% erzielt. In der Betreuten Tagesgestaltung sind die Tarife aufgrund von Korrekturen bei der Kostenabgrenzung mit 3.2% leicht gestiegen.

Um Mehrausgaben für quantitative und qualitative Angebotsentwicklungen im Rahmen der Bedarfsplanung bereinigt sinkt der für IFEG-Leistungen insgesamt vereinbarte ANA per 2018 als

Folge des ersten Anpassungsschrittes an Normkosten um rund 0.5 Mio. Franken. Dies, obwohl bei einzelnen Einrichtungen unter Normkosten auch eine Anhebung von institutionsspezifischen Tarifen erfolgt, insbesondere aufgrund verbesserter Qualitätsstandards (§ 22 Abs. 5 BHV). Die mit dem Systemwechsel entstandenen Mehrkosten im Bereich der weiteren, teilweise neuen Leistungen, insbesondere der FAS und INBES (jährlich rund 630'000 Franken) konnten damit schon im ersten Jahr nach Systemwechsel grösstenteils kompensiert werden. Für das Jahr 2019 wird entsprechend der Vorjahresprognose insgesamt von einer weiteren Senkung des durchschnittlichen vereinbarten Tarifs um ein Prozent ausgegangen.

5.2.4 Anteilsmässige Entwicklung von Betreuungs- und Objektkosten

In Kapitel 4 zur Bedarfsentwicklung wurde gezeigt, dass der durchschnittliche Leistungsbezug pro Leistungsbezüger in den nächsten Jahren aufgrund demographischer Entwicklungen ansteigen wird. Die Gesamtmenge der bezogenen IBB-Punkte (Betreuungsbedarf) wird dabei stärker zunehmen als die Anzahl an bezogenen nicht personalen Leistungen (Betreuungstage). Das führt dazu, dass der Anteil Betreuungskosten in der Behindertenhilfe an den Gesamtkosten in den kommenden Jahren tendenziell wächst, während die Objektkosten weniger stark steigen und ihr Anteil daher leicht schrumpft. Diese Entwicklung ist in Tabelle 5-4 abgebildet.

Leistungsbereich	Leistung	Merkmal	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung/ Jahr 2017-19
IFEG	Betreutes Wohnen	Anteil Betreuungskosten in %	61.5%	60.2%	60.3%	60.5%	0.20%
		Anteil Objektkosten in %	38.5%	39.8%	39.7%	39.5%	-0.30%
		Ø-Schweregrad in IBB-Punkten	55.20	56.12	56.32	56.52	0.36%
	Betreute Tagesgestaltung	Anteil Betreuungskosten in %	66.2%	65.4%	65.5%	65.6%	0.20%
		Anteil Objektkosten in %	33.8%	34.6%	34.5%	34.4%	-0.38%
		Ø-Schweregrad in IBB-Punkten	42.43	42.76	42.96	43.16	0.47%
	Begleitete Arbeit	Anteil Betreuungskosten in %	64.6%	61.4%	61.4%	61.4%	0.00%
		Anteil Objektkosten in %	35.4%	38.6%	38.6%	38.6%	0.00%
		Ø-Schweregrad in IBB-Punkten	27.97	29.78	29.78	29.78	0.00%

Tabelle 5-4: Entwicklung Anteile Betreuungs- und Objektkosten bei IFEG-Leistungen bei Leistungserbringern mit Standort im Kanton Basel-Stadt in den Jahren 2016 bis 2019

5.3 Ambulante Leistungen

Für ambulant erbrachte Leistungen der Behindertenhilfe gelten seit 1. Januar 2017 ebenfalls Normkosten. Der Regierungsrat hat diese in Form von Referenzstundenansätzen für Fach- bzw. Assistenzleistungsstunden definiert (vgl. RRB Nr. 16/36/20 vom 29. November 2016). Die Einführung dieser Normkosten erfolgt in zwei Etappen: Leistungen zugunsten von Personen, welche bereits vor dem Systemwechsel ambulante Leistungen bezogen haben, werden bis Ende 2018 nach altem Tarifsysteem abgegolten. Normkosten gelten bis dahin nur für die wesentlich kleinere Gruppe der Neubezügerinnen und -bezüger.

Diese schrittweise Einführung von Normkosten für ambulante Leistungen hat zur Folge, dass bisher nur ein kleiner Teil ambulanter Leistungen zu Normkosten finanziert wird und Aussagen zu Wirtschaftlichkeit und Kostendeckung der Referenzstundenansätze zum jetzigen Zeitpunkt folglich noch kaum möglich sind. Erste belastbare Daten zu effektiven Begleitstundenaufwänden und korrespondierenden Kosten von Anbietern ambulanter Leistungen werden Mitte 2018 vorliegen. Eine Beurteilung und allfällige Revision der geltenden Normkosten für ambulante Leistungen ist auf dieser Basis frühestens per 1. Januar 2019 möglich und würde im Rahmen des Datenberichts Behindertenhilfe 2018 beantragt.

Dem Regierungsrat wird daher empfohlen, die geltenden Referenzstundenansätze für institutionelle und nicht institutionelle ambulante Leistungen der Behindertenhilfe 2017 im Jahr 2018 unverändert beizubehalten.

Zur Genehmigung werden entsprechend beantragt:

- Normkostenreferenzansatz für die Fachleistungsstunde im Bereich Wohnen am Tag bei institutionellen Leistungserbringenden: 125.00 Franken pro Stunde (davon 90.00 Franken für Betreuungsleistungen, 35.00 Franken für Objektleistungen plus Wegkostenzuschlag von 1.50 Franken pro Minute)
- Assistenzansätze nicht institutionell: 37.00 Franken am Tag und 50.00 Franken in der Nacht

6 Erste Erkenntnisse aus der Systemeinführung

Das neue System der Behindertenhilfe ist erst seit wenigen Monaten in Kraft und steckt noch in der Konsolidierung. In Bezug auf Stabilität und Kontinuität kommt der Etablierung und Vereinheitlichung der neu eingeführten Bedarfsermittlungs- und Kostenerfassungsprozesse in den Jahren 2018 und 2019 entsprechend grosse Bedeutung zu. Als koordinierendes Planungsgremium übernimmt die mit dem BHG eingesetzte, bikantonale und paritätisch zusammengesetzte Kommission Gemeinsame Planung Behindertenhilfe Basel-Stadt und Basel-Landschaft (KoGePla) dabei eine zentrale Rolle in der Evaluation und Weiterentwicklung der Behindertenhilfe (RRB vom 6. Dezember 2016, P161855). Derzeit wird im Rahmen von Arbeitsgruppen der Kommission zu folgenden Themen gearbeitet:

6.1 Prüfung und Validierung der Bedarfserhebungen

Damit Leistungen der Behindertenhilfe gemäss § 2 Abs. 2 BHG subjektorientiert, bedarfsgerecht und auf Basis von Normkosten abgestuft ausgerichtet werden können, sind solide Daten zum individuellen behinderungsspezifischen Unterstützungsbedarf Voraussetzung. Dieser wird in den Institutionen gemäss IFEG mindestens einmal jährlich mit dem Instrument *IBBplus* erhoben.

Die jährliche Bedarfserhebung in den Institutionen rückt mit dem neuen Behindertenhilfegesetz in den Fokus. Kritische Stimmen verweisen darauf, dass die resultierenden Stufen innerhalb einer Institution zwar aussagekräftig sind (höhere Stufe gleich höherer Betreuungsbedarf), die Vergleichbarkeit zwischen den Institutionen jedoch noch verbessert werden muss. Die Arbeitsgruppe Vereinheitlichung und Überprüfung der Ratingpraxis *IBBplus* wurde von der KoGePla eingesetzt mit dem Auftrag, ein Konzept zur Vereinheitlichung und Überprüfung der Ratingpraxis in den Institutionen zu erarbeiten und geeignete Massnahmen zu definieren.

6.2 Angleichungsprozess an Normkostenzielwerte

6.2.1 Zielgruppenspezifische Normkosten der personalen Leistungen

Die institutionsspezifischen Tarife, welche heute über dem Normkostenzielwert liegen, müssen bis spätestens 2022 schrittweise auf das Niveau der Normkostenzielwerte gesenkt werden. Tarife von Institutionen, welche von Beginn an unter Normkosten liegen, werden nur angehoben, wenn dies zur Erfüllung der Qualitätsvorgaben erforderlich ist (vgl. Kapitel 5.2.3). Aktuelle Benchmark-Analysen zeigen, dass einzelne Institutionen bis zu 25% über Normkosten liegen. Die Gründe für die grossen Kostenunterschiede zwischen den Institutionen sind nicht abschliessend geklärt. Es stellt sich die Frage, ob die Kostenunterschiede auf das Bedarfserhebungsinstrument zurückzuführen sind, oder auf historisch gewachsenen Qualitätsunterschieden beruhen. Auffallend ist, dass fast alle diese Institutionen in massgebendem Umfang pflegerische Leistungen erbringen.

§18 BHG sieht die Möglichkeit vor, die Normkosten je nach Zielgruppen (Cluster) unterschiedlich zu definieren. Cluster im Bereich der personalen Leistungen sind aber eher kritisch zu beurteilen. Sie widersprechen der Systematik des Bedarfserhebungsinstruments, wonach dieses in der Lage sein muss, den Bedarf für unterschiedliche Zielgruppen richtig zu messen. Vor einer allfälligen Einführung von Clustern ist die Bedarfserhebung in den einzelnen Institutionen zu prüfen und zu

validieren (s. Kapitel 6.1), die Einführung der neuen Leistungen Sonderbedarf und Zusatzbedarf (siehe Kapitel 3.1) abzuwarten und das Potenzial von Kostenverlagerungen auf andere Kostenträger auszuschöpfen.

Dem Regierungsrat wird deshalb empfohlen, per 2018 keine zielgruppenspezifischen Normkosten für personale Leistungen zu definieren. Cluster sollten aber auf Basis der Benchmarkdaten zu den Betriebsjahren 2017 und 2018 noch einmal vertieft geprüft werden, um bei Bedarf und mangels besserer Alternativen per 2019 oder 2020 einsatzbereit zu sein.

6.2.2 Zugang zur Finanzierung von KVG-Leistungen

Leistungen der Behindertenhilfe werden gemäss § 2 Absatz 3 BHG subsidiär zu zweckbestimmten Leistungen der Sozialversicherungen, öffentlich rechtlichen Körperschaften und/oder Privatversicherungen finanziert. Die Frage des Zugangs zur Finanzierung von Leistungen gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ist in diesem Zusammenhang deshalb relevant, weil Menschen mit Behinderung grundsätzlich Zugang zu KVG-Leistungen haben, in Einrichtungen der Behindertenhilfe auch Pflegeleistungen erbracht werden und mit Einführung von Normkosten der Druck auf Leistungserbringer steigen könnte, Kosten auf andere Kostenträger zu verlagern.

Bereits heute rechnen einzelne Einrichtungen der Behindertenhilfe Basel-Stadt für einzelne Klientinnen und Klienten individuell KVG-Leistungen über die Krankenversicherer ab. Diese Praxis dürfte – solange kein Normkostencluster für die Personengruppe pflegebedürftiger Behinderter eingeführt wird (vgl. Kapitel 6.2.1) – im neuen System der Behindertenhilfe an Relevanz gewinnen. Eine systematische Erfassung der KVG-Leistungen, die von Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Behindertenhilfe in Anspruch genommen werden, existiert bisher nicht. Eine Aussage darüber, ob sich deren KVG-Leistungsbezug gegenüber der übrigen Bevölkerung bzw. gegenüber den Vorjahren über- oder unterdurchschnittlich entwickelt (oder entwickeln wird), lässt sich daher aktuell nicht dokumentieren. Die KoGePla verfolgt diese Entwicklung aber vorausschauend und hat dazu bereits eine erste Studie in Auftrag gegeben, die aufgrund einer bikantonalen Hochrechnung für Basel-Stadt und Basel-Landschaft ein grosses Potenzial an möglichen Kostenverlagerungen abschätzt, ohne diese aber bereits in das gesamte neue Finanzierungsmodell der Behindertenhilfe einzubinden und die Vor- und Nachteile für die betroffenen Institutionen abzuschätzen. Die ersten Ergebnisse dieser Studie müssen in der bikantonalen Kommission noch weiter analysiert und vertieft werden, um unter anderem allfällige langfristige Kostenverlagerungen von der Behindertenhilfe in die Gesundheitsversorgung einerseits, aber auch in die umgekehrte Richtung von der Gesundheitsversorgung in die Behindertenhilfe andererseits besser quantifizieren zu können. Die KoGePla, in welcher auch das Gesundheitsdepartement und der Verband Soziale Unternehmen beide Basel vertreten sind, wird diese Entwicklungen über die kommenden Jahre weiter beobachten und bewerten, um gegebenenfalls die kantonalrechtlichen Rahmenbedingungen an der Schnittstelle zwischen BHG und KVG so auszugestalten, dass Umsetzungsrisiken minimiert werden. Das betrifft insbesondere mögliche Doppelfinanzierungen, die Einhaltung der Interkantonalen Verordnung für Soziale Einrichtungen (IVSE) sowie Regelungen zur Restkostenfinanzierung bei ausserkantonalen Leistungsbezüger.

7 Formelle Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Bericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Wir beantragen folgende Beschlussfassung:

1. Der Regierungsrat setzt die Normkosten für personale und nicht personale IFEG-Leistungen im Jahr 2018 unverändert auf folgenden Werten fest:

Normkostenzielwert	Betreutes Wohnen	Betreute Tagesgestaltung	Begleitete Arbeit
IBB-Taxpunkt	CHF 3.21	CHF 4.54	CHF 2.81
Objektkosten/Monat gB/kB	CHF 3'983	CHF 2'246	CHF 1'067
Objektkosten/Monat pB/sB	CHF 2'739	CHF 1'541	

2. Der Regierungsrat setzt die Normkosten für ambulante Leistungen im Jahr 2018 unverändert auf folgenden Werten fest:

Normkosten	Fachleistung institutionell Tag	Assistenz nicht institutionell Tag	Assistenz nicht institutionell Nacht
Betreuungskosten/Stunde	CHF 90.00	CHF 37.00	CHF 50.00
Objektkosten/Stunde	CHF 35.00	--	--
Wegzuschlag/Minute	CHF 1.50	--	--
	Zone 0 0 min	CHF 0	
	Zone 1 6 min	CHF 9	
	Zone 2 12 min	CHF 18	
	Zone 3 18 min	CHF 27	

Begründung

Mit Inkrafttreten des neuen Behindertenhilfegesetzes am 1. Januar 2017 wechselte die Behindertenhilfe zur bedarfsbasierten, normkostendeckenden Leistungsfinanzierung. Die Kompetenz zur Festlegung dieser Normkosten liegt beim Regierungsrat. Das reformierte System der Behindertenhilfe befindet sich in der Konsolidierungsphase. Die neu eingeführten Prozesse zur Bedarfsermittlung und Kostenerfassung haben sich in der Praxis noch nicht überall einheitlich etabliert. Mit dem Ziel, die Systemstabilisierung zu beschleunigen und in der Anfangsphase grösstmögliche Planungssicherheit für Kantone und Leistungserbringer zu gewährleisten, verzichtet der Regierungsrat per 2018 auf Systemanpassungen und belässt die Normkosten für stationäre und ambulante Leistungen der Behindertenhilfe auf Vorjahresniveau.

Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt

Christoph Brutschin
Vorsteher

Beilage
§8-Bestätigung

Geht an alle Departemente (10 Ex.)