

# Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2018-695

vom 8. Mai 2018

## **Anpassung der Pflegenormkosten im stationären Bereich ab 1. Januar 2019** (2-stufiges Vorgehen 2019/2020 und 2021/2022)

### **1. Zusammenfassung**

Die Pflegefinanzierung wurde schweizweit per 1. Januar 2011 eingeführt und sieht vor, dass die Kosten der Pflege mit einem Beitrag der Krankenversicherer und mit einem Anteil der Bewohner finanziert werden. Die «Restfinanzierung» wird von der öffentlichen Hand geleistet - im Kanton Basel-Landschaft durch die Wohngemeinden. Seit der Einführung der Pflegenormkosten (PNK) erfolgte eine Anpassung in den Jahren 2012, 2014 und 2016. Die beantragte Erhöhung für 2018 wurde vom Regierungsrat zugunsten eines «VAGS-Projekts<sup>1</sup>» zurückgestellt und auf den 1. Januar 2019 verschoben. Auf der Basis der geltenden gesetzlichen Regelung EG KVG (SGS 362) sollen die Kosten der Pflege kantonsweit einheitlich als PNK durch den Regierungsrat für die Periode 2019-2022 festgelegt werden. Zur Berechnung der PNK wurde im Projekt («VAGS-Projekt light „Methode Festsetzung Pflegenormkosten stationär“») kurz «VAGS-light») gemeinsam mit Gemeindevertretern die «Restfinanzierung» rechnerisch ermittelt.

Dem Regierungsrat wurde ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen. Die bisherige Berechnungsmethode («gewichtete Median-Methode» auf Basis der neuesten verfügbaren SOMED-Statistik) wurde im Grundsatz beibehalten. Um von den APH eine höhere Effizienz einfordern zu können, wurde das 49. Perzentil für den ersten Anpassungsschritt und das 45. Perzentil für den Anpassungsschritt ab 2021 gewählt. Damit ergibt sich ab dem 1. Januar 2019 ein PNK-Satz von CHF 72.90 pro Stunde. Hinzu kommen (vorbehältlich Entscheid des Regierungsrats vom Mai 2018) MiGeL-Leistungen von CHF 1.15 pro Stunde. Der Hauptgrund der Erhöhung der PNK von heute CHF 68.25 auf CHF 72.90 liegt in der korrekten Verteilung der sogenannten Strukturkosten (Schlüssel: 65% Pflege und 35% Betreuung). Daher muss von den Gemeinden zwingend die sogenannte Heimtaxe (Betreuung und Hotellerie) geprüft werden. Wenn Strukturkosten bisher ausschliesslich der Betreuung belastet wurden, müssten sie bei einer nun sachgerechten Erhöhung der Pflegenormkosten bei der Betreuungstaxe in Abzug gebracht werden.

Die vorliegenden Beschlüsse sind als Interimslösung zu verstehen. Das Ziel einer weiteren Effizienzsteigerung in den APH auf der Basis transparenter Kostenrechnungen soll ebenso verfolgt werden wie die Herstellung der fiskalischen Äquivalenz. Im Rahmen der jetzt geltenden gesetzlichen Grundlage sind diese Ziele nicht zu erreichen. Der Regierungsrat beschliesst daher die Erweiterung des Arbeitsauftrags der «Fachgruppe Monitoring APH» nach § 14, Abs. 5 APG (SGS 941). Auf der Basis der bereits vorhandenen Empfehlungen der «AG Finanz- und Leistungscontrolling» aus dem Jahr 2014, soll die Fachgruppe Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung ausarbeiten, welche der Regierungsrat als verbindlich erlassen wird. Die Fachgruppe Monitoring APH setzt sich paritätisch zusammen aus Mitgliedern der Gemeinden und der APH und wird von einem Kantonsvertreter geleitet.

---

<sup>1</sup> VAGS = Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, basierend auf § 47a der Kantonsverfassung.

Zugleich soll ab dem 3. Quartal 2018 ein «VAGS-Projekt „Pflegernormkosten EG KVG“» begonnen werden. Dieses soll darauf hinarbeiten, dass die Gemeinden bzw. die Versorgungsregionen ab 2023 mit der Kompetenz zur Regelung der Restkostenfinanzierung (Gesetzesänderung EG KVG) den stationären Langzeitpflegebereich umfassend regeln können.

## 2. Erläuterungen

### 2.1. Ausgangslage

#### 2.1.1. Generelle Übersicht

Der Regierungsrat hat am 28. November 2017 (RRB Nr. 1676 vom 28. November 2017) über die künftige Anpassung der Pflegetarife (PNK) in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Basel-Landschaft beraten. In einem ersten Schritt hat er die PNK per 1. Januar 2018 auf dem bisherigen Niveau von CHF 68.25 pro Pflegestunde belassen. Am 18. Dezember 2017 haben Curaviva Basel-Landschaft, der Verband der Baselbieter APH, und sieben Mitgliedinstitutionen beim Kantonsgericht Baselland Beschwerde gegen den Regierungsratsentscheid vom 28. November 2017 erhoben. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die Pflegetarife auf CHF 76.45 pro Stunde angehoben werden. - Ein Entscheid darüber steht noch aus. Zurzeit wird geprüft, ob Curaviva BL klageberechtigt ist.

Der Regierungsrat hat darüber hinaus beschlossen, dass unverzüglich ein «VAGS-Projekt» lanciert werden soll.<sup>2</sup> Der «VAGS-Prozessausschuss» hat daraufhin an seiner Sitzung vom 15. Januar 2018 das aus Kantons- und Gemeindevertretern paritätisch zusammengesetzte «VAGS-light-Projekt» gestartet. Ziel des Projekts ist, bis Fröhsommer 2018 eine Einigung auf eine Methode zur Festsetzung von gesetzeskonformen PNK per 1. Januar 2019 für die Periode 2019-2022 zu erzielen. In einem zweiten Schritt bzw. einem zweiten Projekt soll ein Vorgehen erarbeitet werden, welches ab 2023 die Zuständigkeit der festlegenden Staatsebene neu bestimmt. Dazu muss das EG KVG angepasst werden. Dafür hat der «VAGS-Prozessausschuss» bereits die Projektprüfung (Projektinitialisierung) in Auftrag gegeben.

Im «VAGS-light-Projekt» wurde bis Ende April 2018 ein Antrag erarbeitet, welcher dieser Vorlage zugrunde liegt. Dabei sind durch den Projektausschuss folgende konsensuale **Beschlüsse** getroffen worden:

1. Zur Berechnung der PNK 2019-2022 wird die **«gewichtete Perzentil-Methode» auf der Basis der SOMED-Statistik** mit einer Kostenaufteilung zwischen Pflege und Betreuung von 65:35 verwendet.
2. Die **PNK ab 1. Januar 2019 werden bis Ende 2020** auf der Basis der SOMED-Statistik 2016 auf dem 49. Perzentil einheitlich festgelegt.<sup>3</sup> D.h. bei CHF 72.90 pro Pflegestunde. Zuzüglich eines Zuschlags für MiGeL-Produkte, berechnet auf Basis der Somed-Statistik 2016 von CHF 1.15, ergibt sich ein **PNK-Satz von CHF 74.05 pro Pflegestunde**.
3. **Von den APH wird eine erhöhte Effizienz eingefordert.** Ein Anreiz dazu soll mit sinkenden Perzentilen geschaffen werden.
4. Die **PNK werden ab 1. Januar 2021 bis Ende 2022 auf Basis der SOMED Statistik 2018 auf dem 45. Perzentil einheitlich festgelegt.**

---

<sup>2</sup> Im selben Beschluss hat der Regierungsrat entschieden, dass Änderungen auf Bundesebene zu zusätzlichen Anpassungen führen werden. Dazu gehören insbesondere den Bundesgerichtsentscheid BGE C-3322/2015 vom 1. September 2017 zur MiGeL-Problematik.

<sup>3</sup> Es handelt sich innerhalb einer der Grösse nach geordneten aufsteigenden Datenreihe um jenen Wert, der genau dem 49. Prozentrang entspricht (der Zentralwert entspräche dem Wert genau in der Mitte [50. Perzentil]). Mit dieser Methode können hochwertige, bzw. tiefwertige Extremgrössen neutralisiert werden.

5. Ein **Teuerungsausgleich**<sup>4</sup> wird gewährt, wenn «zwischen dem Zeitpunkt der zugrunde liegenden Datenbasis und der PNK-Ermittlung»<sup>5</sup> eine Teuerung von mehr als 1% verzeichnet wird. Basis ist der Landesindex der Konsumentenpreise des Bundesamtes für Statistik.
6. Die «**Fachgruppe Kosten- und Leistungsmonitoring APH**<sup>6</sup>» soll möglichst rasch beauftragt werden, gemäss § 14, Abs. 5 APG (SGS 941) und auf der Basis der Empfehlungen der gemeinsamen «AG Finanz- und Leistungscontrolling» eine **Erfassungsmethodik** sowie **Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung** zu erarbeiten.

### 2.1.2. *Rechtliche Ausgangslage*

Die gesetzliche Grundlage bildet das EG KVG (SGS 362).

#### § 15c Anrechenbare Normkosten für Pflegeleistungen

<sup>1</sup> *Der Regierungsrat legt periodisch, mindestens alle 4 Jahre, nach Anhörung der Gemeinden und der Leistungserbringer die anrechenbaren Normkosten der Pflegeleistungen pro Leistungskategorie kantonsweit einheitlich fest.*

<sup>2</sup> *Die anrechenbaren Normkosten decken die Kosten der Pflegeleistungen, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, unter Berücksichtigung einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung.*

### 2.1.3. *Fehlende fiskalische Äquivalenz in der Baselbieter Pflegefinanzierung*

Die PNK werden zum einen mit fixen bzw. plafonierten Beiträgen von Heimbewohnern und Krankenversicherern getragen. Zum andern kommt die öffentliche Hand für die nicht gedeckten, die sogenannten «Restkosten», auf. Im Kanton Basel-Landschaft übernehmen die Gemeinden diese Restfinanzierung, während der Regierungsrat die Normkosten periodisch und für das ganze Kantonsgebiet einheitlich festlegt.

Diese rechtliche und finanzielle Konstellation verletzt das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**, welches seit dem 1. Januar 2018 verfassungsmässige Pflicht ist und durch die Erlassgeber herzustellen ist: § 47a Absatz 1 der Kantonsverfassung schreibt u.a. vor, dass die Erlassgeber nach Möglichkeit dem Grundsatz Rechnung zu tragen haben, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen.

Auch die Preisüberwachung regt in Ihrer Stellungnahme vom 2. November 2017 an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft an, die Verantwortung für die Pflegerestkostenregelung gemäss KVG Art. 25a, Abs. 5 den Gemeinden zu delegieren, um dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden.

Eine unmittelbare Herstellung der fiskalischen Äquivalenz durch das «VAGS-light-Projekt» ist nicht möglich. Dazu muss das EG KVG geändert werden (siehe Kapitel 2.1.2 Rechtliche Ausgangslage), was einen zeitlich aufwändigen Prozess und einen Landratsbeschluss erfordert. Es soll deshalb ab 3. Quartal 2018 das «VAGS-Projekt „Pflegenormkosten EG KVG“» eingesetzt werden, um darauf hinzuarbeiten, dass die Gemeinden bzw. die Versorgungsregionen ab 2023 den stationären Langzeitpflegebereich umfassend regeln. Bei der vorliegenden Vorlage handelt es sich daher um eine Interimslösung für die Jahre 2019-2022.

---

<sup>4</sup> Es gilt der Teuerungsrechner des Bundesamtes für Statistik zur Ermittlung des Landesindex der Konsumentenpreise.

<sup>5</sup> Beispiel: wenn die Ermittlung der PNK im April 2018 erfolgt, wird der Landesindex der Konsumentenpreise in der Periode von April 2016 bis April 2018 herangezogen.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat hat die Fachgruppe Monitoring APH per RRB Nr. 1055 vom 5. Juli 2016 eingesetzt.

## 2.2. Ziele des Geschäfts

1. Während der Interimsphase 2019-2022 sollen bis zur Umsetzung des vorgesehenen «VAGS-Projekts „Pflegernormkosten EG KVG“» gesetzeskonforme PNK festgelegt werden. Dazu wird der vorliegende RRB-Entwurf zur Anpassung der Pflegernormkosten im stationären Bereich ab 1. Januar 2019 (2-stufiges Vorgehen 2019/2020 und 2021/2022) den Gemeinden und den APH sowie deren Verbänden zur dreimonatigen Anhörung unterbreitet.
2. Im Hinblick auf die geforderte Effizienzsteigerung und eine bessere Transparenz bezüglich der Kosten- und Leistungsdaten der APH erweitert der Regierungsrat den bestehenden Auftrag an die «Fachgruppe Kosten- und Leistungsmonitoring APH» gemäss RRB Nr. 1055 vom 5. Juli 2016. Auf der Basis von § 14, Abs. 5 APG (SGS 941) soll sie Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Empfehlungen der «AG Finanz- und Leistungscontrolling» aus dem Jahr 2014 ausarbeiten. Die neuen Vorschriften sollen vom Regierungsrat verbindlich eingeführt werden.

## 2.3. Erläuterungen allgemein und im Einzelnen

Die APH weisen gemäss SOMED-Statistik 2016 Kostensätze auf von CHF 59.89 bis CHF 93.28. Der höchste Kostensatz liegt somit um CHF 33.39 pro Pflegestunde oder 55.8% über dem tiefsten Kostensatz der APH im Kanton Basel-Landschaft. Unter der Prämisse, dass Pflegeleistungen sich innerhalb des Kantons vergleichen lassen, weisen sehr hohe Kostensätze auf einen möglicherweise wenig effizienten Mitteleinsatz hin. Mit moderat sinkenden Perzentilen sollen bei diesen APH über die nächsten vier Jahre Anreize für Effizienzsteigerungen in Richtung der mittleren Kostensätze geschaffen werden.

## 2.4. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.)

Die Vorlage dient der Umsetzung des RRB vom 28. November 2017.

## 2.5. Finanzielle Auswirkungen

### 2.5.1. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Derzeit gilt für die PNK in den APH im Kanton Basel-Landschaft ein Stundensatz von CHF 68.25. Gilt ab 1. Januar 2019 jener von CHF 74.05 (CHF 72.90 plus MiGeL-Zuschlag von CHF 1.15), beträgt die Differenz pro Stunde CHF 5.80. Werden diese CHF 5.80 mit rund 1'600'000 Pflegestunden multipliziert, ist mit einer gesamthaften Mehrbelastung für die Gemeinden von rund CHF 9'280'000 pro Jahr zu rechnen. Bei einer Wohnbevölkerung von 288'631 (Stand Ende 2017) erhöht sich die Belastung der Gemeinden somit um ca. CHF 32.20 pro Einwohner und Jahr.

	<b>Betrag</b>	<b>Summe</b>	<b>pro Einwohner</b>
Δ Satz neu ./alt	4.65	7'440'000	25.80
MiGeL-Zuschlag	1.15	1'840'000	6.38
<b>Totale Zusatzbelastung</b>	<b>5.80</b>	<b>9'280'000</b>	<b>32.18</b>

Für die ersten beiden Jahre sind aufgrund eines hochgerechneten Mengengerüsts die monetären Folgen prognostizierbar und können von den Gemeinden entsprechend budgetiert werden.

Die effektiven Mehrkosten der Gemeinden fallen kaum so hoch aus. Im Gegenzug zu den höheren PNK werden die APH die Heimtaxen (Betreuung und Hotellerie) reduzieren müssen. Dies hat für die Gemeinden bei Ergänzungsleistungsbezügern, welche vollumfänglich Ergänzungsleistungen beziehen, einen Nullsummeneffekt und bei Ergänzungsleistungsbezügern, welche teilweise Ergänzungsleistungen beziehen, zumindest einen kostenreduzierenden Effekt. **Die Genehmigung der Heimtaxen liegt in der Kompetenz der Gemeinden / Versorgungsregionen.**

Die exakte Quantifizierung dieses Effekts ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, da entscheidende Parameter nicht bekannt sind, die in die Berechnung einfließen. Dazu müsste man einerseits die Zahl der künftigen Ergänzungsleistungsbezüger kennen, die **a)** vollständig, **b)** teilweise und **c)** in welchem Umfang Ergänzungsleistungen beziehen werden. Andererseits ist bis auf weiteres der Tariffaktor völlig unklar. Erst wenn die APH die Betreuungs- und die Hotellerietaxen ermittelt haben, und diese genehmigt wurden, kann eine verlässliche Übersicht der Mehrkosten für die Gemeinden erstellt werden. Naturgemäss ist dies erst gegen Jahresende der Fall. Der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion ist deshalb aus heutiger Sicht nur eine vage Schätzung möglich:

**Konservativen Schätzungen zufolge kann daher knapp die Hälfte des Restkostenanstiegs (rund CHF 4.5 Mio. der insgesamt CHF 9.28 Mio.) durch die sinkenden Betreuungskosten bei den Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträgen eingespart werden. Die Nettobelastung der Gemeinden beträgt demnach rund CHF 4.78 Mio. Das entspricht CHF 16.60 pro Einwohner und Jahr.**

#### *2.5.2. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton*

Für den Kanton entstehen ausschliesslich Kosten beim erhöhtem Pflegebedarf gemäss § 1<sup>bis</sup> der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen (SGS 362.14). Der Kanton übernimmt seit der Einführung des neuen APG (§ 38, SGS 941) die Pflegekosten für APH-Bewohner, welche Pflegeleistungen von mehr wie 240 Minuten pro Tag bedürfen. Auf das Jahr hochgerechnet sind das je nach Mengenentwicklung (bis 520 Pflegestunden) bis zu CHF 3'000 pro Jahr an Gesamtkosten für den Kanton. Extremfälle wie bspw. ALS-Syndrom-Patienten, welche sehr selten vorkommen, sind in den Berechnungen nicht enthalten.

### **2.6. Regulierungsfolgenabschätzung**

Mit dieser Vorlage wird der RRB vom 28. November 2017 unter Mitwirkung der Gemeinden umgesetzt.

### **2.7. Auswirkungen (organisatorisch, personell, finanziell, wirtschaftlich, regional / Gemeinden, Nachhaltigkeit etc.)**

Das durch das «VAGS-light-Projekt» leicht modifizierte Vorgehen der bisher angewandten «gewichteten Median-Methode» hin zu einer «gewichteten Perzentil-Methode» zur Ermittlung der PNK gilt als Interimslösung, bis die Massnahmen des «VAGS-Projekts „Pflegenormkosten EG KVG“» greifen. Mit massiv sinkenden Perzentilen (vom 49. auf das 45.) über vier Jahre (2019-2022) sollen von den APH Effizienzsteigerungen eingefordert werden.

Durch die Festlegung der Methodik der PNK für die Jahre 2019-2022 entstehen Transparenz und Planungssicherheit für die betroffenen Akteure.

Betreffend die finanzielle Auswirkung siehe Kapitel 2.5 Finanzielle Auswirkungen.

### **3. Ergebnis der Anhörung bei Gemeinden, Alters- und Pflegeheimen, deren Verbänden und der Preisüberwachung**

*Wird nach der Anhörung eingefügt*

### **4. Kommunikation**

Gemeinden und Alters- und Pflegeheime sowie die diesbezüglichen Verbände erhalten den vorliegenden RRB. Die Öffentlichkeit wird per Medienmitteilung informiert.

## 5. Beschlüsse

- ://:
1. Die Änderung der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen zur Anpassung der Pflegenormkosten im stationären Bereich ab 1. Januar 2019 (2-stufiges Vorgehen 2019/2020 und 2021/2022) wird gemäss Beilage den Gemeinden und den APH sowie deren Verbänden zur dreimonatigen Anhörung unterbreitet.
  2. Der Arbeitsauftrag der «Fachgruppe Monitoring APH» gemäss RRB Nr. 1055 vom 5. Juli 2016 wird ab sofort erweitert auf der Basis von § 14, Abs. 5 APG (SGS 941). Unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Empfehlungen der «AG Finanz- und Leistungscontrolling» aus dem Jahr 2014 soll die Fachgruppe Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung ausarbeiten. Diese sind dem Regierungsrat in einem separaten RRB-Entwurf zur Festlegung zu unterbreiten.
  3. Kommunikation der Beschlüsse gemäss Verteiler und Medienmitteilung.

### Beilagen:

- Entwurf der Änderung der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen (SGS 362.14)
- Synoptische Darstellung

### Verteiler mit Beilagen:

- Landeskanzlei
- Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion, Bahnhofstrasse 5, 4410 Liestal (2)
- [afg@bl.ch](mailto:afg@bl.ch)
- [Gabriele.Marty@bl.ch](mailto:Gabriele.Marty@bl.ch)
- [Egon.Mueller@b.ch](mailto:Egon.Mueller@b.ch)
- Verteiler mit Beilagen (ohne Mitberichte und Mitberichtsauswertung) mit Begleitschreiben:
- Einwohnergemeinden im Kanton Basel-Landschaft
- Alters- und Pflegeheime des Kanton Basel-Landschaft
- Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, Geschäftsstelle, Rathausstrasse 6, 4410 Liestal
- Curaviva Baselland, Fichtenhagstrasse 4, 4132 Muttenz
- Preisüberwachung PUE, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern

Der 2. Landschreiber:

