

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2018-630 von Georges Thüring: «Pflegenormkosten korrekter Ansatz für Alters- und Pflegeheime» 2018/630

vom 23. Oktober 2018

1. Text der Interpellation

Am 14. Juni 2018 reichte Georges Thüring die Interpellation 2018-630 «Pflegenormkosten korrekter Ansatz für Alters- und Pflegeheime» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

1. *Warum werden die Pflegenormkosten nicht korrekt berechnet (siehe Empfehlung vom Preisüberwacher Stefan Meierhans vom 2.11.2017 an den Regierungsrat)?*
2. *Verstossen die heutigen Normkosten nicht gegen Bundesrecht, da diese zu tief kalkuliert wurden?*
3. *Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Wahrscheinlichkeit einer Klage gegen die zu tief veranlagten Normkosten von Heimbewohnern und deren Angehörigen ein?*
4. *Warum erlässt der Kanton keine vernünftige Verordnung, in welcher die Abschreibungspraxis, Rückstellungen für Renovationen oder Erneuerungsbauten (Investitionskostenpauschale) festgelegt werden?*
5. *Stimmt es, dass die VGD zusammen mit dem VBLG von der Median-Methode zur Perzentil-Methode wechseln möchte, um damit in zwei Schritten per 1. Januar 2019 (49. Perzentil) und per 1. Januar 2021 (45. Perzentil) die Pflegenormkosten wieder nach unten zu drücken?*
6. *Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass er mit dem auferlegten Spardruck die Qualität der Heime negativ beeinflusst und dies dazu führt, dass in den Heimen wohl oder übel Personal abgebaut werden muss?*
7. *Wie sollen die Heime die pflegerelevanten Kosten von kommenden Aufgaben wie Demenzbetreuung, Palliativ Care, Logopädie, EPD-e-Health usw. auffangen, wenn die Mittel immer knapper werden?*
8. *In Baselland sind grundsätzlich die Einwohnergemeinden für den Vollzug des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes zuständig. Welche Aufgaben kommen ihnen bei der Thematik der Pflegenormkosten heute und in Zukunft zu und was können sie in eigener Verantwortung als Gemeinde bzw. als Versorgungsregion zur Verbesserung der Situation ihrer pflegebedürftigen älteren Bevölkerung beitragen?*
9. *Fühlt sich der Regierungsrat nicht verpflichtet, dem betagten pflegebedürftigen Menschen ein würdiges, abwechslungsreiches Leben in einem Alters und Pflegeheim zu ermöglichen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Die Festlegung der Pflegnormkosten ist für den Kanton Basel-Landschaft im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, EG KVG, geregelt ([SGS 362](#)). [§ 15c, EG KVG](#), besagt, dass der Regierungsrat periodisch, mindestens alle 4 Jahre, nach Anhörung der Gemeinden und der Leistungserbringer die anrechenbaren Normkosten der Pflegeleistungen pro Leistungskategorie kantonsweit einheitlich festlegt.

Für diese Festlegung wurden die Pflegekosten bisher auf der Basis der SOMED-Statistik¹ errechnet. Diese wird aufgrund der Daten erstellt, welche die Alters- und Pflegeheime (APH) dem Bundesamt für Statistik (BFS) jährlich einreichen müssen.

Die entscheidende Frage ist, wie die sogenannten Strukturkosten in die Ermittlung der Pflegnormkosten (PNK) einbezogen werden. Unter Strukturkosten fallen insbesondere jene Personalkosten, die nicht eindeutig der Pflege, der Betreuung oder der Hotellerie zugeordnet werden können (wie z.B. Teamsitzungen) und deshalb anteilmässig auf die Kostenträger aufgeteilt werden müssten.

Der Regierungsrat hat am 28. November 2017 (RRB Nr. 1676 vom 28. November 2017) über die Anpassung der Pflegenormkosten (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 Pflege Stunde belassen.

Darüber hinaus hat der Regierungsrat beschlossen, dass unverzüglich ein «VAGS²-Projekt» lanciert werden soll. Der «VAGS-Prozessausschuss» hat daraufhin an seiner Sitzung vom 15. Januar 2018 das aus Kantons- und Gemeindevertretern paritätisch zusammengesetzte Projekt „Methode Festsetzung Pflegenormkosten stationär“ gestartet. Ziel des Projekts war, bis Frühsommer 2018 eine Einigung auf eine Methode zur Festsetzung von gesetzeskonformen PNK per 1. Januar 2019 für die Periode 2019-2022 zu erzielen.

Als zweiter Schritt, bzw. in einem zweiten VAGS-Projekt, soll ein Vorgehen erarbeitet werden, so dass ab 2023 die Zuständigkeit für die Festlegung der PNK bei den Gemeinden zu liegen kommen soll. Dazu muss das EG KVG angepasst werden. Weiter soll auch geprüft werden, ob die Festlegung von kantonsweit einheitlichen Normkosten beibehalten werden soll. Die Projektprüfung (Projektinitialisierung) wurde in Auftrag gegeben und das Projektteam hat Ende August 2018 mit den diesbezüglichen Arbeiten begonnen.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Warum werden die Pflegenormkosten nicht korrekt berechnet (siehe Empfehlung vom Preisüberwacher Stefan Meierhans vom 2.11.2017 an den Regierungsrat)?*

Die Preisüberwachung empfiehlt in Ihrer Stellungnahme vom 2. November 2017, dass sich die Restkostenfinanzierung nach den heimspezifischen, effektiven Kosten der einzelnen Heime richten sollte und lehnt pauschale Normkosten ab. Des Weiteren wird empfohlen, die Verantwortung für die Pflegerestkostenregelung gemäss Art. 25a, Abs. 5, Krankenversicherungsgesetz ([KVG, SR 832.10](#)) an die Gemeinden zu delegieren um dem Äquivalenzprinzip gerecht zu werden.

Beide Forderungen der Preisüberwachung lassen sich mit der geltenden Gesetzgebung in Basel-Land (EG KVG, SGS 362) nicht vereinbaren und werden nun im Rahmen eines VAGS-Projektes überprüft (siehe „einleitende Bemerkungen“). Eine allfällige Gesetzesänderung wird dem Landrat unterbreitet werden.

¹ Die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen ist eine administrative Statistik des Bundesamts für Statistik (BFS).

² VAGS = Verfassungsauftrag Gemeindestärkung gemäss § 47a der Kantonsverfassung (SGS 100)

Eventualiter fordert die Preisüberwachung eine Verteilung der Strukturzeiten anteilmässig nach einem Kostenteiler 75.6% (KVG) / 24.4% (Nicht-KVG). Dies wiederum widerspricht der in BL im Jahr 2011 durchgeführten Zeitstudie sowie den ausgehandelten Empfehlungen der AG Finanz- und Leistungscontrolling (s. einleitende Bemerkungen).

2. *Verstossen die heutigen Normkosten nicht gegen Bundesrecht, da diese zu tief kalkuliert wurden?*

Wie viele andere Kantone hat sich der Kanton Basel-Landschaft bei der Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung 2011 für ein Normkostensystem entschieden. Bemerkenswert ist nun in diesem Zusammenhang ein kürzlich ergangenes BG-Urteil betreffend den Kanton St. Gallen zu der Frage der Restkostenfinanzierung (BG-Urteil [9C_446/2017](#) vom 20. Juli 2018).

Das Bundesgericht stützt zwar grundsätzlich die Festsetzung von Normkosten, fordert aber zugleich, es dürfte in keinem APH einen Aufwandüberschuss der Pflegekosten geben. Diese müssen im Rahmen der Restkostenfinanzierung von der öffentlichen Hand (im Kanton Basel-Landschaft den Gemeinden) vollumfänglich übernommen werden. Dem Wirtschaftlichkeitsgebot (Art. 32, KVG) muss also anderweitig Rechnung getragen werden: durch verstärkte Aufsicht und gegebenenfalls (als „Ultima Ratio“) durch Streichung von der Kantonalen Pflegeheimliste im Falle eines unwirtschaftlichen Heimes.

3. *Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Wahrscheinlichkeit einer Klage gegen die zu tief veranlagten Normkosten von Heimbewohnern und deren Angehörigen ein?*

Bis September 2018 sind beim Regierungsrat keine Klagen von Bewohnerinnen und Bewohnern eingegangen. Am 18. Dezember 2017 haben Curaviva Baselland, der Verband der Baselbieter APH, und sieben Mitgliedinstitutionen beim Kantonsgericht Baselland Beschwerde gegen den Regierungsratsentscheid vom 28. November 2018 erhoben. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die Pflegenormkosten auf CHF 76.45 pro Stunde angehoben werden. Das Kantonsgericht ist am 22. August 2018 auf die Beschwerde nicht eingetreten, da die Beschwerdeführer nicht beschwerdeberechtigt sind. Das schriftliche Urteil lag bis Ende September 2018 noch nicht vor.

Ziel des Regierungsrats ist es, im Hinblick auf die Neufestsetzung der Pflegenormkosten ab 1. Januar 2019 eine Konsenslösung mit den involvierten Verbänden VBLG und Curaviva BL zu finden.

4. *Warum erlässt der Kanton keine vernünftige Verordnung, in welcher die Abschreibungspraxis, Rückstellungen für Renovationen oder Erneuerungsbauten (Investitionskostenpauschale) festgelegt werden?*

Mit dem neuen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG, [SGS 941](#)) hat der Landrat die Grundlage geschaffen, die den Regierungsrat ermächtigt, die Erfassungsmethodik sowie Vorschriften zur Rechnungslegung und Leistungserfassung zu erlassen. Am 13. September 2018 hat die VGD einen „Berichtsentwurf an den Regierungsrat“ betreffend die Umsetzung von [§ 14, Abs. 5](#), APG „Einführung der Erfassungsmethodik für die Kostenrechnung der Alters- und Pflegeheime im Kanton Basel-Landschaft“ in die externe Vernehmlassung bei Gemeinden, Alters- und Pflegeheimen und deren Verbänden gegeben. Diese haben die Gelegenheit sich noch bis zum 14. Dezember 2018 zu Entwurf zu äussern bevor der Regierungsrat die Altersbetreuungs- und Pflegeverordnung ([SGS 941.11](#)) entsprechend präzisiert.

5. *Stimmt es, dass die VGD zusammen mit dem VBLG von der Median-Methode zur Perzentil-Methode wechseln möchte, um damit in zwei Schritten per 1. Januar 2019 (49. Perzentil) und per 1. Januar 2021 (45. Perzentil) die Pflegenormkosten wieder nach unten zu drücken?*

Es ist korrekt, dass die VGD einen auf der Basis des VAGS-Projektes: „Methode Festsetzung Pflegenormkosten stationär“ und für die Zeit ab 1. Januar 2019 erarbeiteten Entwurf in die externe Vernehmlassung gegeben hat, der folgende Parameter umfasst hat:

- Die PNK ab 1. Januar 2019 sollen bis Ende 2020 auf der Basis der SOMED-Statistik 2016 auf dem 49. Perzentil einheitlich festgelegt werden³, d.h. bei CHF 72.90 pro Pflegestunde. Zuzüglich eines Zuschlags für MiGeL-Produkte, berechnet auf Basis der Samed-Statistik 2016 von CHF 1.15, ergibt sich ein PNK-Satz von CHF 74.05 pro Pflegestunde.
- Von den APH wird eine erhöhte Effizienz eingefordert. Ein Anreiz dazu soll mit sinkenden Perzentilen geschaffen werden.
- Die PNK sollen deshalb ab 1. Januar 2021 bis Ende 2022 auf Basis der SOMED Statistik 2018 auf dem 45. Perzentil einheitlich festgelegt werden. Ein Teuerungsausgleich⁴ soll gewährleistet werden, wenn «zwischen dem Zeitpunkt der zugrunde liegenden Datenbasis und der PNK-Ermittlung»⁵ eine Teuerung von mehr als 1% verzeichnet wird.

Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten hat inzwischen gezeigt, dass unter verschiedenen Aspekten eine Anpassung der Vorlage angezeigt ist. Diese erfolgt zurzeit in enger Absprache mit dem VAGS-light Projekt-Steuerungsausschuss und unter Einbezug der Verbände VBLG und Curaviva BL.

6. *Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass er mit dem auferlegten Spardruck die Qualität der Heime negativ beeinflusst und dies dazu führt, dass in den Heimen wohl oder übel Personal abgebaut werden muss?*

Mit dem neuen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG) hat der Landrat auf Antrag des Regierungsrats ein zukunftsweisendes Gesetz verabschiedet. Er hat dabei einen besonderen Augenmerk auf die Qualitätssicherung gelegt und diese in §11 APG umfangreich geregelt. Auch das Thema Ausbildungsverpflichtung (§ 12 APG) wurde neu aufgenommen, um die Nachwuchsförderung gemeinsam mit den Leistungserbringern vorantreiben zu können. Einem willkürlichen Personalabbau hat der Regierungsrat mit den entsprechenden Vorgaben für die Bewilligung in der Altersbetreuungs- und Pflegeverordnung (§§ 1, 4 und 5 APV) einen Riegel vorgeschoben. Die Sanktionsmöglichkeiten reichen auf Seiten des Kantons von einer Einschränkung bis zum Entzug der Bewilligung (§ 7 APG).

Zugleich werden die Heime in Umsetzung von Art. 25a und 32 KVG zu einer wirtschaftlichen Leistungserbringung angehalten.

7. *Wie sollen die Heime die pflegerelevanten Kosten von kommenden Aufgaben wie Demenzbetreuung, Palliativ Care, Logopädie, EPD-e-Health usw. auffangen, wenn die Mittel immer knapper werden?*

Im Rahmen des begonnenen VAGS-Projektes „Pflegenormkosten EG KVG“ soll geprüft werden, speziellen Pflegebedarf (Demenz, Palliative Care, Gerontopsychiatrie) mit Tarifzuschlägen zu finanzieren. Dennoch ist die Fragestellung grundsätzlich eine unternehmerische und richtet sich an die Heim- bzw. Pflegedienstleitungen. Zugleich sind die Gemeinden, bzw. die Versorgungsregionen angehalten, diese Themen in den Leistungsvereinbarungen mit den APH zu regeln. Sie haben dazu mit Inkrafttreten des APG vier Jahre Zeit.

8. *In Baselland sind grundsätzlich die Einwohnergemeinden für den Vollzug des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes zuständig. Welche Aufgaben kommen ihnen bei der Thematik der*

³ 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 der „Median-Methode“ können hochwertige Extremgrössen neutralisiert werden.

⁴ Es gilt der Teuerungsrechner des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Ermittlung des Landesindex der Konsumentenpreise. Basis ist der Landesindex der Konsumentenpreise des BFS.

⁵ 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.

Pflegenormkosten heute und in Zukunft zu und was können sie in eigener Verantwortung als Gemeinde bzw. als Versorgungsregion zur Verbesserung der Situation ihrer pflegebedürftigen älteren Bevölkerung beitragen?

Die Aufgaben der Versorgungsregionen sind im APG geregelt. Besondere Bedeutung kommt dabei dem nach § 20 APG geforderten „Versorgungskonzept“ zu. Das zu erstellende Versorgungskonzept bezweckt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten ambulanten, intermediären und stationären Betreuungs- und Pflegeangebot. Es umfasst insbesondere auch Angebote für betreutes Wohnen, Palliative Care und an Demenz erkrankte Personen. Die Gemeinden resp. Versorgungsregionen werden sich in diesem Zusammenhang ganz grundsätzlich und intensiv mit der Fragestellung des spezifischen Leistungsangebots und dessen Finanzierung für ihre pflegebedürftige ältere Bevölkerung zu befassen haben. Nach dem Grundsatz der Variabilität sind hier unterschiedliche Niveaus entsprechend dem politischen Mehrheitswillen in den verschiedenen Versorgungsregionen möglich, wobei die Mindestanforderungen gemäss APG resp. APV in jedem Fall eingehalten werden müssen.

9. Fühlt sich der Regierungsrat nicht verpflichtet, dem betagten pflegebedürftigen Menschen ein würdiges, abwechslungsreiches Leben in einem Alters und Pflegeheim zu ermöglichen?

Der Regierungsrat hat mit Entschlossenheit das Revisionsprojekt zum neuen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vorangetrieben. Er hat damit die Grundlagen für eine bedarfsgerechte, qualitativ gute und wirtschaftliche Pflege von nicht spitalbedürftigen Personen aller Altersstufen sowie die Betreuung von betagten Personen geschaffen, die auch dem Verfassungsauftrag der Gemeinde-stärkung (KV § 47a, in Kraft seit 1.1.2018) gerecht werden.

Dabei sind die 32 Alters- und Pflegeeinrichtungen im Kanton Basel-Landschaft wichtige Partner in der Leistungserbringung zu Gunsten der älteren pflege- und betreuungsbedürftigen Bevölkerung. Der Vorsteher der VGD steht mit dem Heimverband, Curaviva Baselland, in regelmässigem Austausch, damit der Kanton im Rahmen seiner ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben die Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte, qualitativ gute und wirtschaftliche Leistungserbringung auch weiterhin sicherstellen kann.

Liestal, 23. Oktober 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich