

An den Regierungsrat

Füllinsdorf, 10.10.2017

Datenbericht Behindertenangebote 2017 Basel-Landschaft

Normkostenzielwerte 2018 und Entwicklungsprognosen

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Gesamtkostenentwicklung	4
3.1.	Gesamtkostenentwicklung nach Leistungen	5
3.2.	Gesamtkostenentwicklung nach Kostenträger	6
4.	Bedarfsentwicklung und Leistungsbezug	6
4.1.	Entwicklung der Leistungsmenge	7
4.2.	Entwicklung des durchschnittlichen Bedarfs	7
4.3.	Entwicklungen der Anzahl Leistungsbeziehender	8
4.4.	Demographische Entwicklungen	9
5.	Preisentwicklung und Normkostenzielwerte	10
5.1.	Normkostenbildung	10
5.2.	IFEG-Leistungen	10
5.2.1.	Kostenentwicklung BL/BS im Angleichungsprozess an die Normkostenzielwerte	10
5.2.2.	Normkostenzielwerte IFEG-Leistungen für 2018.....	12
5.2.3.	Tarifentwicklung Institutionen Basel-Landschaft	12
5.2.4.	Monitoring Sparauftrag Landrat	13
5.3.	Ambulante Leistungen	14
6.	Ausgewählte Erkenntnisse aus der Systemeinführung und Handlungsempfehlungen	14
6.1.	Prüfung und Validierung der Bedarfserhebungen	15
6.2.	Angleichungsprozess an Normkostenzielwerte	15
6.2.1.	Zielgruppenspezifische Normkostenzielwerte der personalen Leistungen .	16
6.2.2.	Zugang zur Finanzierung von KVG Leistungen und vergleichbaren Leistungen anderer Versicherungsträger	16
7.	Anhang	19

1. Zusammenfassung

Mit der Einführung des neuen Behindertenhilfegesetzes (BHG) per 1. Januar 2017 ist in der Behindertenhilfe der Systemwechsel von der reinen Kostenübernahme des Angebotes zur bedarfsorientierten normkostendeckenden Leistungsfinanzierung erfolgt. Gemäss § 18 BHG legt der Regierungsrat, gestützt auf den Betreuungsbedarf und die Qualitätsanforderungen, die Normkosten fest. Weitere Einzelheiten dazu regelt die Verordnung über die Behindertenhilfe (BHV) in den §§ 20 bis 29.

Der Regierungsrat hat beschlossen, über Normkostenzielwerte und Steuerungsentscheide im System der Behindertenhilfe jeweils auf Grundlage des jährlichen Datenberichts Behindertenhilfe zu entscheiden.

Der jährliche Datenbericht verfolgt entsprechend im Schwerpunkt drei Ziele:

- Er ist die Grundlage für das Monitoring des Regierungsrats
- Er bildet die Grundlage für Steuerungsentscheide
- Er legt die Normkostenzielwerte für Leistungen der Behindertenhilfe für das Folgejahr fest.

Das neue 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 Auswertungen gegenüber der Vorjahresprognose eine leichte Korrektur nach unten. Ein Trend lässt sich daraus aber noch nicht mit Sicherheit ableiten.

Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion 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-Stadt – zur Festlegung beantragt:

Für **IFEG-Leistungen**¹ in den beiden Kantonen (vgl. Kapitel 5.2.1):

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: Zur Genehmigung beantragte Normkostenzielwerte 2018 bei IFEG-Leistungen

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.

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

Anmerkung: Die Entwicklungsprognosen stützen sich auf den Aufgaben- und Finanzplan 2021 sowie die Bedarfsplanung 2017 bis 2019 der Leistungsangebote für Erwachsene mit Behinderung in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt (Bedarfsplanung 2017-2019). Zuschläge für die Ausfinanzierung der Pensionskassen werden nicht in die Berechnungen miteinbezogen.

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 Datenbericht dient der Berichterstattung an den Regierungsrat über Kosten- und Leistungsentwicklung (Monitoring).

Er ist die Grundlage für Steuerungsentscheide und empfiehlt die Normkostenzielwerte für das Folgejahr zur Beschlussfassung an den Regierungsrat. Die Daten können für die Überprüfung der bestehenden sowie als Grundlage für die zukünftige bikantonale Bedarfsplanung verwendet werden.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um die zweite Ausgabe dieser jährlichen Berichterstattung. Er fokussiert auf die Systemeinführung und -umsetzung des BHG im Kanton Basel-Landschaft und wird deshalb nicht partnerschaftlich vom Regierungsrat beraten. Handlungsempfehlungen zur Systemsteuerung sind jedoch über die zuständigen kantonalen Dienststellen mit der bikantonale Kommission Gemeinsame Planung Behindertenhilfe (KoGePla) und dem Kanton Basel-Stadt koordiniert und abgestimmt. Die Normkostenzielwerte für das Jahr 2018 werden in beiden Kantonen einheitlich zur Genehmigung vorgelegt.

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 effektive Zahlen vor, die Prognosen für die Jahre 2017 bis 2019 sind mit Budget und dem Aufgaben und Finanzplan 2018 – 2021 abgestimmt und stützen sich auf die vom Regierungsrat genehmigte Bedarfsplanung 2017 bis 2019 ab.

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

3.1. Gesamtkostenentwicklung nach Leistungen

Die Tabelle 3-1 verdeutlicht, etwa 96 Prozent der Kosten der Behindertenhilfe fallen für Leistungen in Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten an (IFEG-Leistungen). Rund die Hälfte dieser Kosten entfallen auf die Leistung Betreutes Wohnen. Im 2017 werden IFEG-Leistungen im Wert von rund 146 Mio. Franken von Personen mit Behinderung aus Basel-Landschaft bezogen. Davon werden für rund 45 Mio. Franken Leistungen ausserhalb des Kantons Basel-Landschaft bezogen. Die ambulante Wohnbegleitung löst hingegen Kosten von rund 5 Mio. Franken aus.

Leistungs- bereich	Leistungserbringer	Leistung	2017	2018	2019	Ø Entwicklung 17-19
IFEG	Institutionelle Leistungserbringer	Betreutes Wohnen	82.72	82.91	84.19	0.89%
		Betreute Tagesgestaltung	38.28	38.36	39.09	1.05%
		Wohnen mit Tagesgestaltung (nur AK)	4.67	4.67	4.67	0.00%
		Begleitete Arbeit	20.25	20.40	20.78	1.30%
		Sonderbedarf		0.48	0.60	n.a.
		Zusatzbedarf		0.60	1.03	n.a.
			145.93	147.42	150.36	1.52%
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringer	Institutionelle ambulante Wohnbegleitung	4.92	5.14	5.36	4.49%
		Total institutionell	151	153	156	1.62%
		Nicht inst. ambulante Wohnbegleitung		0.02	0.04	n.a.
		Unterstützung Familiäres Umfeld		0.04	0.05	n.a.
		Total nicht institutionell	-	0.06	0.09	n.a.
	Total ambulant	4.92	5.20	5.45	5.40%	
Weitere Leistungen		Übrige weitere Leistungen	0.32	0.42	0.42	15.57%
		INBES	0.03	0.16	0.12	150.00%
		FAS	0.14	0.24	0.19	17.86%
		Total weitere Leistungen	0.49	0.82	0.73	24.44%
Stellenplan Verwaltung (in Vollstellen)			4.60	4.60	4.60	0.00%
Gesamtkosten			151.34	153.44	156.54	1.72%
davon Kosten für ausserkantonale (inkl. BS) bezogene IFEG-Leistungen			45.02	45.02	45.02	0.00%

Tabelle 3-1: Prognose der Gesamtkosten Behindertenangebote in Mio. Franken nach Leistungen für die Jahre 2017 bis 2019

Aufgrund demographischer Entwicklungen muss in der Behindertenhilfe analog zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung weiterhin mit einem Kostenwachstum gerechnet werden. Die Bedarfsplanung 2017-2019 weist deshalb einen erwarteten jährlichen Mehraufwand von rund 2.9 Mio. Franken aus. Über alle Leistungen der Behindertenangebote ist mit einer durchschnittlichen Zunahme der Gesamtkosten von rund 1.7 Prozent zu rechnen. Diese Entwicklungen haben bereits Eingang in den Aufgaben- und Finanzplan 2021 gefunden.

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.

Tabelle 3-1 weist ab 2018 zudem geschätzte Kosten von rund 1.1 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 ambulanten „Nicht institutionellen Bereich“ wird ein Ausbau bis zu rund 20'000 Franken und für die „Unterstützung des Familiären Umfeld“ bis auf rund 40'000 Franken erwartet. Auch dies sind allerdings nur grobe Schätzwerte.

² Siehe § 2 Abs. 5 bzw. 6 BHV.

Unter den weiteren Leistungen sind gemäss BHG 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 Klienten der ambulanten Wohnbegleitung durchläuft 2018 erstmals das Verfahren zu individuellen Bedarfsermittlung. Dies führt dazu, dass FAS und INBES 2018 vorübergehend höhere Kosten verursachen.

In der Tabelle 3-1 ist die Kompensation der vom Landrat geforderten Kostensenkung in Höhe von 900'000 Franken enthalten (vgl. Kapitel 5.2.5 Monitoring Sparauftrag Landrat).

3.2. Gesamtkostenentwicklung nach Kostenträger

Die Systemumstellung in der Behindertenhilfe per 2017 erfolgte für bisherige Leistungen saldoneutral. Der Kostenanstieg im Einführungsjahr ist somit nicht auf Preiseffekte, sondern ausschliesslich auf Mengeneffekte, das heisst auf Angebotserweiterungen im Rahmen der Bedarfsplanung 2017-2019 zurückzuführen (vgl. auch Tab. 3-2).

Mit der Einführung des neuen Behindertengesetzes findet eine einmalige, grosse Verschiebung der Finanzierung von den Ergänzungsleistungen (EL) zur Behindertenhilfe von rund 35 Mio. Franken statt. Die Verschiebung ist in der Tabelle 3-2 zu sehen (rot eingekreist). Die Kosten der Behindertenhilfe steigen vom 2016 zum 2017 an, wohingegen die Kosten der EL in vergleichbarem Ausmass zurückgehen. Da keine Prognose für die Ausgaben EL periodisch für das Jahr 2017 ohne Abgrenzung der periodenfremden Werte vorliegt, handelt es sich bei diesen Zahlen weiterhin um Schätzungen. Da der Systemwechsel jedoch keinen systematischen Einfluss auf die Einkommens- und Vermögenssituation der Klientinnen und Klienten hat, ist davon auszugehen, dass der Anteil der Kostenbeteiligung der Leistungsbezüger an den Gesamtkosten der Behindertenhilfe in den kommenden Jahren stabil bleiben wird.

Leistungsbereich	Kostenträger	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung 17-19	
IFEG	Kanton	Behindertenhilfe	76.69	109.77	111.26	114.20	1.35%
		EL periodisch	51.21	18.16	18.16	18.16	0.00%
	Leistungsbezüger	HE	2.65	2.65	2.65	2.65	0.00%
		Kostenbeteiligung	15.35	15.35	15.35	15.35	0.00%
Ambulant	Kanton	Behindertenhilfe	0.00	3.31	3.51	3.68	3.68%
		KK-EL	2.83	0.91	0.97	1.01	3.68%
	Leistungsbezüger	Kostenbeteiligung	0.67	0.70	0.73	0.76	3.15%
Weitere Leistungen	Kanton	Behindertenhilfe	0.18	0.49	0.82	0.73	16.29%
		Total Behindertenhilfe	76.87	113.57	115.59	118.61	1.48%
		Total EL	54.04	19.07	19.12	19.17	0.18%
		Total Kanton	130.91	132.64	134.71	137.78	1.29%
		Total HE	2.65	2.65	2.65	2.65	0.00%
		Total Kostenbeteiligung	16.02	16.05	16.08	16.11	0.14%
		Total Leistungsbezüger	18.67	18.70	18.73	18.77	0.12%
		Gesamtkosten	149.58	151.34	153.44	156.54	1.15%

Tabelle 3-2: Prognose der Gesamtkosten nach Kostenträger in Mio. Franken für die Jahre 2017 bis 2019. (Entwicklungen der BePla sind komplett bei der BeHi abgebildet, ausgenommen ambulante Leistungen)

4. Bedarfsentwicklung und Leistungsbezug

Die Prognosen zeigen für die Jahre 2017-2019 ein Wachstum der Leistungsmenge in der Behindertenhilfe, da sowohl die Zahl der Leistungsbeziehenden wie auch die durchschnittliche

Betreuungsintensität zunehmen. Diese Entwicklungen sind mit den Indikatoren zum Aufgaben- und Finanzplan 2018 bis 2021 ausgewiesen.

4.1. Entwicklung der Leistungsmenge

Mit Einführung des BHG wurden die Möglichkeiten des ambulanten Leistungsbezugs in der Behindertenhilfe erweitert. Ausserdem wurden 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 grösseres Leistungsmengenwachstum zur Folge haben.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2017	2018	2019	Ø Entwicklung 17-19
IFEG	Institutionelle Leistungserbringer	Betreutes Wohnen (in Tagen)	222'919	227'599	231'919	1.35%
		Betreute Tagesgestaltung (in Tagen und Durchschnittspensum)	129'068	139'970	141'790	3.29%
		Begleitete Arbeit (in Tagen und Durchschnittspensum)	153'137	154'957.40	156'777	0.79%
		Total IFEG (in Tagen)	505'125	522'527	530'487	1.67%
		Sonderbedarf (in Stunden)	-	3'840	4'800	n.a.
		Zusatzbedarf (in Stunden)	-	4'800	8'256	n.a.
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungserbringer	Institutionelle ambulante Wohnbegleitung (in Stunden)	36'816	38'346	39'877	2.77%
		Nicht inst. ambulante Wohnbegleitung (in Stunden)	-	416	832	n.a.
		Unterstützendes familiäres Umfeld (in Stunden)	-	960	1'344	n.a.
		Total nicht institutionell (in Stunden)	-	1'376	2'176	n.a.
		Total ambulant (in Stunden)	36'816	39'722	42'053	4.74%
Weitere Leistungen		Übrige weitere Leistungen (nur Beratung /in Stunden)	6'080	6'080	6'080	0.00%
		INBES (in Stunden)	210	1'200	900	109.52%
		FAS (in Stunden)	1'115	2'436	1'560	13.30%
		Total weitere Leistungen (in Stunden)	7'405	9'716	8'540	5.11%

Tabelle 4-1: Prognose der Gesamtleistungen nach Leistungsbereichen für die Jahre 2017 – 2019 (Leistungsbezüger BL in BL oder BS).

4.2. Entwicklung des durchschnittlichen Bedarfs

Im IFEG-Bereich wurde der individuelle Betreuungsbedarf von Leistungsbezüger gemäss IBB³ 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-Landschaft, welche am 1. Juni jeden Jahres IFEG-Leistungen in Institutionen mit Standort in den beiden Basel beziehen.

Die Erhebung im 2017 weist im Vorjahresvergleich in allen drei IFEG-Leistungen Veränderungen des durchschnittlichen Schweregrads (vgl. Tabelle 4-2) aus. Per 2018 ist ein Anstieg des durchschnittlichen Schweregrads zu beobachten. Dieser gründet auf unterschiedliche Praxis der Bedarfserhebung durch die Institutionen einerseits und Veränderung der Betreuungsintensität andererseits. Eine Konsolidierung wird mit dem Rating 2018, wirkend ab 1.1.2019 erwartet. Um das Gebot der Kostenneutralität bei Systemeinführung zu erfüllen, können Veränderungen der

³ 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-Landschaft und Basel-Stadt eingesetzt wird.

Bedarfsstufen nur für Personen mit Behinderung finanzwirksam berücksichtigt werden, die behinderungsbedingt sind und nicht auf eine veränderte Praxis der Bedarfseinschätzung der Institution zurückzuführen sind.

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 "Prüfung und Validierung der Bedarfserhebungen" ausgeführt.

Leistungs-bereich	Leistungs-erbringer	Leistung	2015	2016	2017	2018	2019	Ø Entwicklung 17-19
IFEG	Institutionelle Leistungs-erbringer	Betreutes Wohnen (IBB-Pkt)	62.2	62.0	60.9	63.6	63.8	2.35%
		Betreute Tagesgestaltung (IBB-Pkt)	43.2	41.7	41.2	43.4	43.6	2.91%
		Begleitete Arbeit (IBB-Pkt)	31.8	30.2	27.5	27.0	27.0	-0.97%
		Sonderbedarf (IHP-Std. pro Monat)			40	40	40	0.00%
		Zusatzbedarf (IHP-Std. pro Monat)			4	4	4	0.00%
Ambulant	Nicht institutionelle Leistungs-erbringer	Institutionelle ambulante Wohnbegleitung (IHP-Std. pro Monat)			14.8	14.8	14.8	0.00%
		Nicht institutionelle ambulante Wohnbegleitung (IHP-Std. pro Monat)			17.3	17.3	17.3	0.00%
		Unterstützung Familiäres Umfeld (IHP-Std. pro Monat)			16	16	16	0.00%

Tabelle 4-2: Entwicklung und Prognose des durchschnittlichen Bedarfs nach Leistungsbereichen in IBB-Punkten resp. Betreuungsstunden für die Jahre 2017 – 2020 (Leistungsbezüger BL in BL oder BS).

4.3. Entwicklungen der Anzahl Leistungsbeziehender

Zur Anzahl Leistungsbezüger der IFEG-Leistungen mit Wohnsitz Basel-Landschaft liegen Daten ab dem Jahr 2012 (vgl. Tabelle 4-3) vor.

Leistungs-bereich	Leistung	2012	2013	2014	2015	2016	Ø Entwicklung 12-16
IFEG	Betreutes Wohnen	929	936	899	906	898	-0.83%
	Betreute Tagesgestaltung	930	957	940	958	948	0.48%
	Begleitete Arbeit	1'166	1'162	1'208	1'247	1'246	1.72%
	Total IFEG	2'055	2'061	2'114	2'163	2'222	2.03%

Tabelle 4-3: Entwicklung der Anzahl Leistungsbeziehenden aus dem Kanton Basel-Landschaft für die Jahre 2012 bis 2016, pro Leistung und insgesamt⁴

Das Wachstum liegt im beobachtbaren Zeitraum bei durchschnittlich 2 Prozent, eine Trendwende zeichnet sich noch nicht ab (vgl. Tabelle 4-4). So bezogen im 2016 insgesamt 2'222 Personen aus dem Kanton Basel-Landschaft eine Leistung der Behindertenhilfe, im 2012 waren es noch 2'055.

⁴ Die Summe der Anzahl Personen in den einzelnen Leistungen ist höher, als die gesamte Anzahl, da viele Personen mehrere Leistungen beziehen.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2017	2018	2019	Ø Entwicklung 2017-2019
IFEG	Institutionelle Leistungserbringer	Betreutes Wohnen	745	749	753	0.33%
		Betreute Tagesgestaltung	597	572	576	-1.17%
		Begleitete Arbeit	660	680	691	1.54%
		Sonderbedarf	0	8	10	n.a.
		Zusatzbedarf	0	100	172	n.a.
		Total IFEG	2003	2109	2202	3.31%
Ambulant	Institutionelle ambulante Wohnbegleitung	Institutionelle ambulante Wohnbegleitung	207	216	224	2.77%
		Total institutionell	2'210	2'324	2'426	3.26%
		Nicht institutionelle ambulante Wohnbegleitung	0	2	4	n.a.
	Nicht institutionelle Leistungserbringer	Unterstützendes familiäres Umfeld	0	5	7	n.a.
		Total nicht institutionell	0	7	11	n.a.
		Total ambulant	207	223	235	4.54%
Weitere Leistungen	Übrige weitere Leistungen		keine Angaben möglich			
	INBES		70	400	300	109.52%
	FAS		490	883	542	3.54%
	Total weitere Leistungen		560	1'283	842	16.79%

Tabelle 4-4: Entwicklung und Prognose Anzahl Leistungsbezüger nach Leistungsbereich für die Jahre 2017 bis 2020 (Leistungsbezüger BL in BL, BS und andere Kantone)

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 01.01.2019 müssen alle bisherigen Bezüger ambulanter 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 Zahlen gerechnet werden.

4.4. Demographische Entwicklungen

Bezüglich Entwicklung des Durchschnittsalters liegen ebenfalls Daten ab 2010 vor. Der Anteil Personen mit einer Hilflosenentschädigung wurde im 2015 erstmals erfasst, vollständige Daten liegen ab dem Jahr 2016 vor. Aufgrund der demographischen Entwicklungen in der Behindertenhilfe kann davon ausgegangen werden, dass das durchschnittliche Alter, der HE-Bezug sowie der durchschnittliche Betreuungsbedarf in den kommenden Jahren weiterhin leicht ansteigen, sich diese Entwicklung mittelfristig jedoch abflachen wird.

Leistungsbereich	Leistungserbringer	Leistung	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ø Entwicklung
IFEG	Betreutes Wohnen	Ø-Alter in Jahren	43.3	43.1	43.3	43.6	44.2	44.1	44.4	45.4	0.94%
		Anteil Personen mit HE in %	Zahlen erst ab 2015 erhoben						70.9%	71.5%	71.0%
	Betreute Tagesgestaltung	Ø-Alter in Jahren	42.8	42.5	42.7	43.2	43.7	43.6	44.0	44.5	0.70%
		Anteil Personen mit HE in %	Zahlen erst ab 2015 erhoben						81.1%	71.5%	69.8%
	Begleitete Arbeit	Ø-Alter in Jahren	41.1	41.2	41.6	41.6	41.7	41.7	41.4	42.4	0.61%
		Anteil Personen mit HE in %	Zahlen erst ab 2015 erhoben						17.4%	18.0%	14.9%
Ambulant	Ambulante Leistungen	Ø-Alter in Jahren	Zahlen erst ab 2017 erhebbar							44.9	

Tabelle 4-5: Entwicklungen des Ø-Alter und HE nach Leistungsbereich (Stichtag 1.6) für die Jahre 2010 bis 2017 (Leistungsbezüger BL in BL oder BS)

5. Preisentwicklung und Normkostenzielwerte

5.1. Normkostenbildung

Mit Inkrafttreten des BHG per 01.01.2017 wurde in der Behindertenhilfe das Prinzip der normkostenbasierten Leistungsabgeltung eingeführt. 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 Systemwechsel vereinbarten anrechenbaren Nettoaufwänden pro Leistungserbringer – über einen Zeitraum von maximal fünf Jahren⁵.

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 vom Regierungsrat jährlich neu bestimmt 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, S. 11 ff). Aufgrund des wachsenden Kostendrucks auf Institutionen, die über diesem Benchmark liegen, werden die Durchschnittskosten der Institutionen in den kommenden Jahren sinken (vgl. Tabelle 5-1). Sollen sich die Normkostenzielwerte stabilisieren, müssen daher Durchschnittskosten und Normkostenfestlegung mittelfristig entkoppelt werden.

5.2. IFEG-Leistungen

5.2.1. Kostenentwicklung BL/BS im Angleichungsprozess an die Normkostenzielwerte

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, wie Tabelle 5-1 zeigt. 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. Die Durchschnittskosten pro IBB-Punkt für IFEG-Leistungen sinken also. Demnach sinken die Normkostenzielwert, wenn diese auf den Durchschnittswerten 2016 festgelegt würden.

Diese Entwicklung kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden:

- Den grössten Einfluss auf die Kostenentwicklung haben momentan wahrscheinlich noch Korrekturen in der Erfassung der Daten, welche die Grundlage für den IBB-Benchmark bilden. Es handelt sich dabei um standardisierte Betriebsabrechnungsbögen (BAB) einerseits sowie um Fremdeinschätzungen zum individuellen Bedarf der Leistungsbezüger (Rating) andererseits. Beide Datenerfassungsprozesse wurden erst in Vorbereitung des Systemwechsels eingeführt und erfolgen jährlich in den Institutionen der Behindertenangebote. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt 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.

⁵ Vgl. BHV § 22 und 25

Leistungsbereich	Kostenebene	Leistung	2015	2016	Ø Entwicklung
			(Normkosten 2017)		15-16
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	2.6	-8.08%
		monatliche Objektkosten (ohne Cluster)	1'067	1'165	8.41%
		monatliche Objektkosten KTR		1'178	
		monatliche Objektkosten DBII		1'177	

Tabelle 5-1: Entwicklung der Mittelwerte für IFEG-Leistungen in Institutionen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemäss IBB-Benchmark

- Kostensenkend wirkt womöglich auch eine gewisse Steigerung des Kostenbewusstseins bei den Leistungserbringenden. Dass mit dem neuen System der Behindertenangebote das Normkostenprinzip eingeführt werden sollte, war bereits 2015 bekannt. Gewisse Leistungsanbieter haben womöglich frühzeitig Anstrengungen unternommen, die Kosteneffizienz in ihren Betrieben zu erhöhen.
- Und schliesslich scheinen auch Kostenverlagerungen eine 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 auf vorliegender Datenbasis zwar erkennen, sie einzeln zu quantifizieren, ihren weiteren Verlauf und ihren Einfluss auf die Kostenentwicklung bei IFEG-Leistungen verlässlich zu prognostizieren, ist derzeit jedoch noch nicht möglich. Mit dem Ziel, das System der Behindertenhilfe in seiner Konsolidierungsphase nicht zusätzlich 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 einer zentralen Forderung des Verbands Sozialer Unternehmen beider Basel (SUBB) entgegen.

Ein Festhalten an den geltenden Normkostenzielwerten für IFEG-Leistungen im Jahr 2018 ist auch aufgrund der zu erwartenden geringen finanziellen Auswirkungen vertretbar. Direkt finanzwirksam sind Normkostenzielwerte im kommenden Jahr nur im Falle neuer Leistungsangebote, die bereits von Beginn weg maximal zu Normkosten abgegolten werden. Für alle bisherigen Leistungserbringer gilt hingegen, dass ihre Tarife – falls diese über Normkosten liegen – bis 2022 schrittweise Normkosten angeglichen werden, dieser Prozess aber institutionsspezifisch ausgestaltet werden kann.

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, wie zentral die Vereinheitlichung von BAB- und Ratingpraxis für die Bestimmung von Normkosten und damit für die Stabilisierung des Systems der Behindertenhilfe sind. Beides muss daher auch weiterhin eng durch die Kantone begleitet werden. Eine wichtige beratende und koordinierende Funktion kommt dabei der vom Regierungsrat eingesetzten Kommission gemeinsame Planung Behindertenhilfe Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu (vgl. RRB Nr. 1751). Wir gehen davon aus, dass wir spätestens ab 2019 eine konsolidierte Datenbasis für Normkostenzielwerte geltend ab 1.1.2020 haben. Die Institutionen können ihre Finanzplanung bereits ab 2018 schrittweise an die sich abzeichnende Entwicklung anpassen.

5.2.2. Normkostenzielwerte IFEG-Leistungen für 2018

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

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: Zur Genehmigung beantragte Normkostenzielwerte bei IFEG-Leistungen

Die Kommission gemeinsame Planung Behindertenhilfe Basel-Landschaft und Basel-Stadt hat in ihrer Sitzung am 25. September 2017 dem Antrag im Sinne einer Empfehlung zugestimmt.

5.2.3. Tarifentwicklung Institutionen Basel-Landschaft

In der Tabelle 5-3 werden die vereinbarten, finanzwirksamen Tarife/Pauschalen dargestellt und zu den bikantonalen Normkostenzielwerten in Beziehung gesetzt. Zudem werden in der Tabelle 5-3 die Entwicklungen der Kosten pro Leistungseinheit in den Institutionen des Kantons Basel-Landschaft aufgeführt. Diese werden zu den Normkostenzielwerten in Beziehung gesetzt. Institutionsspezifische Tarife, welche heute über Normkosten liegen, müssen gemäss BHV ab 2018 bis spätestens 2022 schrittweise auf Normkostenniveau gesenkt werden.

Die Entwicklung in den Tarifen von basellandschaftlichen Institutionen kann im Schwerpunkt auf folgende zwei Faktoren zurückgeführt werden:

- Umsetzung Sparauftrag Basel-Landschaft: Mit Beschluss zu der Landratsvorlage (LRV) 2015-243 vom 16. Juni 2015 hat der Landrat einen Sparauftrag für die Behindertenangebote in Höhe von 900'000 Franken verabschiedet. Dieser Sparauftrag wird durch Tarifsenkungen ab 1.1.2018 umgesetzt (vgl. Monitoring Sparauftrag Kapitel 5.2.5).
- Verschiebungen bei der Datenerfassung bei den Institutionen und Änderung der Praxis der Bedarfseinstufungen

Um dem Gebot der saldoneutralen Überführung gerecht zu werden, können Veränderungen der Bedarfsstufen für Personen mit Behinderung in Folge Änderung der Messpraxis und Verschiebungen bei der Leistungsabgrenzung grundsätzlich nicht kostenwirksam berücksichtigt werden.

Leistung			2015	2016	2017	2018
Betreutes Wohnen	vereinbarte Tarife (BL)	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			2.96	2.64
		Ø-Objektkosten Pauschale pro Monat			3'587	3'425
	effektive Kosten (BL)	Ø-Kosten pro IBB Punkt	3.07	2.76		
		Ø-Tarif Objektkosten pro Monat	3'786	3'794		
Betreute Tagesgestaltung	vereinbarte Tarife (BL)	Ø-Kosten pro IBB Punkt			4.34	3.77
		Ø-Tarif Objektkosten pro Monat			1'787	1'755
	effektive Kosten (BL)	Ø-Kosten pro IBB Punkt	4.48	3.99		
		Ø-Tarif Objektkosten pro Monat	1'927	1'947		
Begleitete Arbeit	vereinbarte Tarife (BL)	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			2.19	2.32
		Ø-Objektkosten Pauschale pro Monat			1'034	1'168
	effektive Kosten (BL)	Ø-Kosten pro IBB Punkt und Ø-IBB-OK pro Monat	2.28	2.31		
		Ø-IBB-OK pro Monat	1'085	1'236		
	vereinbarte Tarife (BL)	Ø-Tarif pro IBB-Punkt			2.81	2.81
		Ø-Objektkosten Pauschale pro Monat			1'067	1'067
	effektive Kosten (BL)	Ø-Kosten pro IBB Punkt				
		Ø-Tarif Objektkosten pro Monat				

Tabelle 5-3: Tarifentwicklung bei IFEG-Leistungen bei Leistungserbringern mit Standort BL)

Abweichungen zwischen den effektiven Durchschnittskosten der Institutionen im Kanton Basel-Landschaft 2015 und den Normkostenzielwerten 2017 der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt (vgl. 5-1) weisen auf Kostenunterschiede zwischen den Kantonen hin.

5.2.4. Monitoring Sparauftrag Landrat

Mit Beschluss zur Landratsvorlage 2015-243 vom 29. September 2016 verpflichtet der Landrat den Regierungsrat, ab dem Jahr 2018 durch eine Senkung von Pauschalen eine Einsparung von 900'000 Franken zu erzielen. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat zum Monitoring dieses Sparauftrags verpflichtet.

Im Datenbericht 2016 (Kapitel 5.2.4) wurde ein Ansatz vorgestellt, um dieses Monitoring umzusetzen. Der Sparbeitrag hätte dafür in der Veränderung des durchschnittlichen Tarifes pro IBB-Punkt von 2017 auf 2018 abgebildet sein sollen. Stand heute stellt sich diese Art des Monitorings als nicht aussagekräftig dar. Aufgrund von Korrekturen in der Kostenerfassung, Korrekturen in der Erfassung der Betreuungsbedarfe und von Neubeurteilungen der erbrachten Leistungsmengen wirken verschiedene Faktoren so stark auf den durchschnittlichen Tarif pro IBB-Punkt, dass der Einfluss der Sparbemühungen nicht mehr eindeutig sichtbar ist und mit der vorgeschlagenen Methodik als wesentlich zu hoch geschätzt würde.

Methodisch wird der Sparauftrag im Rahmen der Normkostenangleichung umgesetzt. Es werden nur die Pauschalen von Institutionen, welche im Jahr 2017 über den Normkostenzielwerten 2017 lagen, mit Wirkung auf das Jahr 2018 gekürzt.

Alle betroffenen Institutionen wurden über die Sparvorgabe informiert und bis auf eine Institution, welche aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Situation für das Jahr 2018 vom Sparauftrag befreit wurde, erfüllen alle die Vorgabe. Insgesamt wurden die Pauschalen der Leistungen von 15 Institutionen um total 1'300'000 Franken mit Wirkung ab 1.1.2018 gekürzt. Da die Kürzung der Pauschalen der Leistungen nur für Personen mit Behinderung aus Basel-Landschaft für Basel-Landschaft budgetrelevant ist, muss die erzielte Reduktion von 1'300'000 Franken auf die konkreten Leistungsbezüge von Personen aus Basel-Landschaft reduziert werden. Aufgrund der aktuellen Belegung ergibt sich somit eine budgetwirksame Einsparung von ca. 912'000 Franken

wiederkehrend ab 1.1.2018. Das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote hat die Auflistung und Berechnung der betroffenen Institutionen in einer Excel-Liste dokumentiert, welche bei Bedarf dem Regierungsrat, Landrat oder der Finanzkontrolle zur Einsicht zur Verfügung steht.

Die geforderte Einsparung von 900'000 Franken wird erreicht.

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- resp. Assistenzleistungsstunden definiert (vgl. RRB Nr. 1750 vom 6. Dezember 2016 und Anhang zur BHV). Die Einführung dieser Normkosten erfolgt in zwei Etappen: Leistungen zugunsten von Personen, welche bereits vor Systemwechsel ambulante Leistungen bezogen haben, werden bis Ende 2018 nach altem Tarifsysteem abgegolten. Normkosten gelten bis dahin nur für die wesentlich kleinere Gruppe der Neubezüger.

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 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:

Demnach beträgt der 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 CHF 1.50 pro Minute).

Assistenzansätze nicht institutionell: 37.00 Franken am Tag und 50.00 Franken in der Nacht

Die Kommission gemeinsame Planung Behindertenhilfe Basel-Landschaft und Basel-Stadt hat in ihrer Sitzung am 25. September 2017 dem Antrag im Sinne einer Empfehlung zugestimmt.

6. Ausgewählte Erkenntnisse aus der Systemeinführung und Handlungsempfehlungen

Als koordinierendes Planungsgremium kommt der von den Regierungsräten BL und BS eingesetzte und paritätisch zusammengesetzte Kommission gemeinsame Planung Behindertenhilfe eine wichtige Rolle in der Begleitung von Evaluation und Weiterentwicklung der Behindertenhilfe zu. Die nachfolgenden Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen wurden im Rahmen von Arbeitsgruppen der Kommission zusammengetragen und erarbeitet und in der Sitzung am 25. September 2017 beraten.

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 Behindertengesetz 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. Ihren Empfehlungen folgend werden per 2018 folgende konkreten Massnahmen ergriffen:

Einführung von Qualitätskriterien für eine „gute“ Bedarfserhebung,

- Präzisierung der Kriterien zur Leistungsabgrenzung,
- Präzisierung der Anleitung zum Vorgehen bei der Bedarfserhebung,
- Förderung des Austausches in *IBB*-Erfahrungsgruppen mit Vertreter/-innen der Institutionen mit dem Ziel, Anwendungsprobleme, Klärungsvorgehen, und Instrumente zu diskutieren und auszutauschen, sowie das
- Angebot von Informationsveranstaltungen zu relevanten Themen im Zusammenhang mit der Bedarfserhebung insbesondere vor dem nächsten Stichtagsrating.

Ferner sollen die FAS oder externe Experten beauftragt werden, mittels Stichproben die Einhaltung der kantonalen Richtlinien und Vorgaben und die Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Bedarfserhebungen in den Institutionen grundsätzlich zu prüfen, insbesondere bei Institutionen die überdurchschnittliche Veränderungen ausweisen.

6.2. Angleichungsprozess an Normkostenzielwerte

Die institutionsspezifischen Tarife, welche heute über dem Benchmark liegen, müssen bis spätestens 2022 schrittweise auf das Niveau der Normkostenzielwerte gesenkt werden. Tarife von Institutionen, welche von Beginn an unter dem Benchmark liegen, werden nur angehoben, wenn dies zur Erfüllung der Qualitätsvorgaben erforderlich ist.

Benchmarkanalysen zeigen, dass einzelne Institutionen gemäss der aktuellen Datenlage bis rund 25 Prozent ihrer Gesamtkosten einsparen müssen. Die Gründe für diese Kostenunterschiede sind noch nicht abschliessend geklärt. Es stellt sich die Frage, ob die Kostenunterschiede auf das Bedarfserhebungsinstrument zurückzuführen sind oder beispielsweise auf historisch gewachsenen Qualitätsunterschieden beruhen. Auffallend ist, dass diese Institutionen alle im massgebenden Umfang pflegerische Leistungen erbringen.

Institutionsvergleichende Analysen zeigen vor allem für die Personalen Leistungen im Bereich Wohnen eine deutliche Evidenz für zielgruppenspezifische Kostenunterschiede. Signifikant höhere Kosten für diese Leistungen finden sich vor allem bei Institutionen, welche im Schwerpunkt Menschen mit einer körperlich und/oder geistigen Behinderung betreuen.

Die **Analyse der Objektkosten** auf Basis der IST-Kosten der Institutionen zeigte im Benchmark 2015 für die Leistungen betreutes Wohnen und betreute Tagesgestaltung eine relevante, signifikante und erklärbare Abweichung zwischen den Institutionen, die im Schwerpunkt Personen mit einer psychischen Behinderung betreuen und jenen mit einem

Betreuungsschwerpunkt für körperlich/geistig behinderte Menschen. Aufgrund der grossen Kostenrelevanz wurden die Institutionen zu Gruppen (Clustern) zusammenzufassen. Für die Leistungsbereiche Betreutes Wohnen und Betreute Tagesgestaltung wurden im Objektkostenbereich unterschiedliche Normkostenzielwerte definiert. Die Analysen zum Benchmark 2016 zeigen ähnliche Resultate.

6.2.1. Zielgruppenspezifische Normkostenzielwerte der personalen Leistungen

Das BHG §18 sieht die Möglichkeit vor, die Normkosten je nach Zielgruppen (Cluster) unterschiedlich zu definieren.

Cluster im Bereich der personalen Leistungen sind 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. Allenfalls könnten befristete Cluster im Bereich Personale Leistungen eingesetzt werden.

Insgesamt wird die Definition von zielgruppenspezifischen Normkosten der personalen Leistungen auf Basis der aktuellen Datenlage und Systemerkenntnisse als „letzte Lösung“ beurteilt. 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 potentielle Alternativen auszuschöpfen.

Dem Regierungsrat wird deshalb beantragt, per 2018 keine zielgruppenspezifischen Normkosten für personale Leistungen zu definieren. Die Kommission gemeinsame Planung Behindertenhilfe Basel-Landschaft und Basel-Stadt hat in Ihrer Sitzung am 25. September 2017 dem Antrag im Sinne einer Empfehlung zugestimmt. Cluster sollten aber auf Basis von Benchmarkdaten und erweiterter Analyse zu den Betriebsjahren 2017 und 2018 noch einmal vertieft geprüft werden, um bei Bedarf und mangels erreichbarer Alternativen (Kostenoptimierung durch die Institutionen, Erhöhung der Erträge durch den Einbezug von KVG Beiträgen von den Institutionen) per 2019 oder 2020 einsatzbereit zu sein.

6.2.2. Zugang zur Finanzierung von KVG Leistungen und vergleichbaren Leistungen anderer Versicherungsträger

Menschen mit Behinderung haben Zugang zu Leistungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG). Ein genereller Ausschluss von Leistungen gemäss KVG für Personen mit Behinderung ist nicht möglich und wäre diskriminierend. Mit der Unfall-, Militär- oder Haftpflichtversicherung können gegebenenfalls andere Kostenträger finanziell haften.

Leistungen der Behindertenhilfe werden gemäss § 2 Absatz 3 des Gesetzes über die Behindertenhilfe (Behindertenhilfegesetz, BHG) vom 29. September 2016 (Stand 1. Januar 2017, SGS 853) subsidiär zu zweckbestimmten Leistungen der Sozialversicherungen, öffentlich rechtlichen Körperschaften und / oder Privatversicherungen finanziert. Die Verhältnismässigkeit ist zu beachten.

Das Gebot der subsidiären Finanzierung wird bei ambulantem Leistungsbezug in der Behindertenhilfe bereits umgesetzt, indem medizinische Leistungen und Leistungen der Pflege aus dem Leistungskatalog der Behindertenhilfe ausgeschlossen sind.

Beim Bezug von IFEG Leistungen (in Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten) wird die Subsidiarität dagegen aktuell nicht systematisch angewandt. Für die bisherige Praxis lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe anführen:

- Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006, (Stand am 1. Januar 2017 (IFEG) fordert von den Kantonen die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebotes an Institutionen der Behindertenhilfe zu Gunsten von invaliden Personen.
- Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten sind aktuell keine anerkannten Leistungserbringer gemäss KVG.

Für Einrichtungen der Behindertenhilfe gibt es im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen bereits heute drei Zugangswege zur Finanzierung von medizinischen Leistungen und Pflegeleistungen durch den zuständigen Sozialversicherungsträger.

- Unterstellung eines Heimes der Behindertenhilfe unter die Pflegeheimliste des Kantons Basel-Landschaft oder
- Zusammenarbeit mit einer bestehenden, vom Kanton bewilligten Spitex-Organisation oder
- Schaffung und Einsatz einer eigenen und vom Kanton bewilligten Spitex-Organisation (Spitin).

Im Auftrag der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurde der Bericht „Schätzung der KVG-Leistungen in den IFEG Institutionen der Kantone Basel-Land und Basel-Stadt“ der Q-Sys AG, Dr. Guido Bartelt, Christine Papilloud, Pius Müller, 31. August 2017, erstellt. Es wurden eine Auswahl an IFEG-Institutionen in BL und BS befragt und Stichproben gezogen. Das Resultat lässt sich zusammenfassend mit drei Aussagen abbilden:

- Die befragten Heime erbringen in sehr bedeutenden Umfang Pflegeleistungen.
- Das Schaffen und Bewirtschaften eines Finanzierungszugangs ist mit Aufwand (Personal- und Sachaufwand) für die Trägerschaft verbunden.
- Unabhängig von der gewählten Zugangsvariante (Pflegeheimliste oder Spitex oder Spitin) übersteigt der prognostizierte Ertrag die prognostizierten Aufwendungen um ein Vielfaches. Die Höhe der prognostizierten Erträge ist für die Betriebsfinanzierung relevant.

Der Kanton wird mittelfristig nur noch Tarife von IFEG Institutionen bewilligen, welche den Normkosten (-zielwerten) entsprechen. Für die Institutionen, welche in ihren Leistungen über den Normkosten (-zielwerten) liegen, besteht damit ein Anreiz zusätzliche Erträge zu generieren.

Ein erstes Resümee lautet: Der Kanton verzichtet bei der Festsetzung der Normkosten(-zielwerte) pro Leistung auf eine Anhebung der Normkosten(-zielwerte) für Personale Leistungen für die Gruppe der IFEG Leistungserbringenden mit bedeutenden Pflegeleistungen (vgl. Kapitel 6.2.1). Überdurchschnittliche Aufwendungen für Pflege, welche nicht mit dem auf Mittelwerten basierenden Normkostenzielwert finanziert werden können, müssen demnach über andere Kostenträger, wie KVG bzw. UVG abgegolten werden.

Mit dem Zugang zur Finanzierung von KVG Leistungen werden Qualitätsstandards und das Controlling der Pflegeleistungen durch den Fachbereich des KVG definiert und bewirtschaftet. Ein solcher Standard fehlt heute. Damit würde die Qualitätssicherung der Pflege in Heimen nachhaltig gewährleistet.

Eine Institution gemäss IFEG entscheidet selbst, ob sie einen Zugang zu KVG Leistungen anstrebt. Wenn sie sich für einen Zugang entscheidet, dann wählt sie einen der vorgenannten Zugänge zur Finanzierung von medizinischen Leistungen und Pflegeleistungen selbst. Auf diese Entscheide und die zeitliche Wirkung einer Entscheidung hat der Kanton Basel-Landschaft keinen Einfluss.

Im Falle einer Umsetzung sind drei Punkte zu beachten:

- Die betroffenen-IFEG Institutionen müssen in Zusammenarbeit mit dem Kanton sicherstellen, dass der Ertrag aus Finanzierung KVG/UVG/etc. zu einer Reduzierung der verrechenbaren Tarife der Behindertenhilfe führt. Nur so kann eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen werden. Die Kompatibilität mit der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) bleibt damit für betreute Personen mit ausserkantonaler Zuständigkeit gewährleistet.
- Gemäss Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 25.03.1996 (Stand 16.03.2015) tragen neben dem Versicherungsträger die Gemeinden und die Leistungsbeziehenden einen Teil der Pflegekosten (Restkostenfinanzierung). Für den Kanton Basel-Landschaft stellt sich die Frage: Werden Kosten der Behindertenhilfe im Rahmen der Restkosten auf die Gemeinden verschoben? Aus folgenden Gründen kann erwartet werden, dass bei IFEG-Leistungen mit KVG-Finanzierung keine Kosten auf die Gemeinden verschoben werden:
 - Mit dem am 16.11.2017 vom Landrat mit 4/5tel Mehr beschlossenen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (APG) wurde eine Änderung des EG KVG § 15b Absatz 3 beschlossen. Vorbehalten des Inkrafttretens des APG am 1.1.2018 werden bei Personen, die in Heimen leben, welche über eine Anerkennung nach dem Behindertenhilfegesetz verfügen, die Beiträge der öffentlichen Hand für Pflegeleistungen gemäss KVG durch den Kanton übernommen. Damit trägt der Kanton den Teil der Restkosten, welche andernfalls aufgrund der jetzigen gesetzlichen Grundlage die zuständige Gemeinde tragen müsste, falls das Behindertenheim der Pflegeheimliste des Kantons unterstellt würde.
 - Entscheidet sich das Heim für den Einbezug einer Spitin, dann kann die Trägerschaft laut Expertise der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion vom 26.9.2017 auf die Verrechnung von Restkosten an die Gemeinden verzichten. Die Institution gemäss IFEG und der Kanton Basel-Landschaft können entsprechende Vereinbarungen mit den betroffenen Trägerschaften im Zusammenhang mit der Festsetzung der Tarife treffen.
- Bei Spitexbezug von Personen mit Behinderung mit ambulanten Leistungen im Lebensbereich Wohnen, die ausserhalb von Institutionen gemäss IFEG in selbständigen ambulanten Wohnformen erbracht werden, trägt gemäss EG KVG die zuständige Gemeinde die Restkosten der Pflegekosten gemäss KVG.
- Aus dem Datenbericht Behindertenangebote 2017 Basel-Landschaft - Normkostenzielwerte 2018 und Entwicklungsprognosen lassen sich keine Verschiebungen von Kosten der Behindertenhilfe in die Restkosten gemäss KVG zu Lasten der Gemeinden ableiten. Es obliegt dem Regierungsrat zu entscheiden, ob er unter dem Aspekt einer möglichen Kostenverschiebung eine Änderung des EG KVG prüfen möchte.

7. Anhang

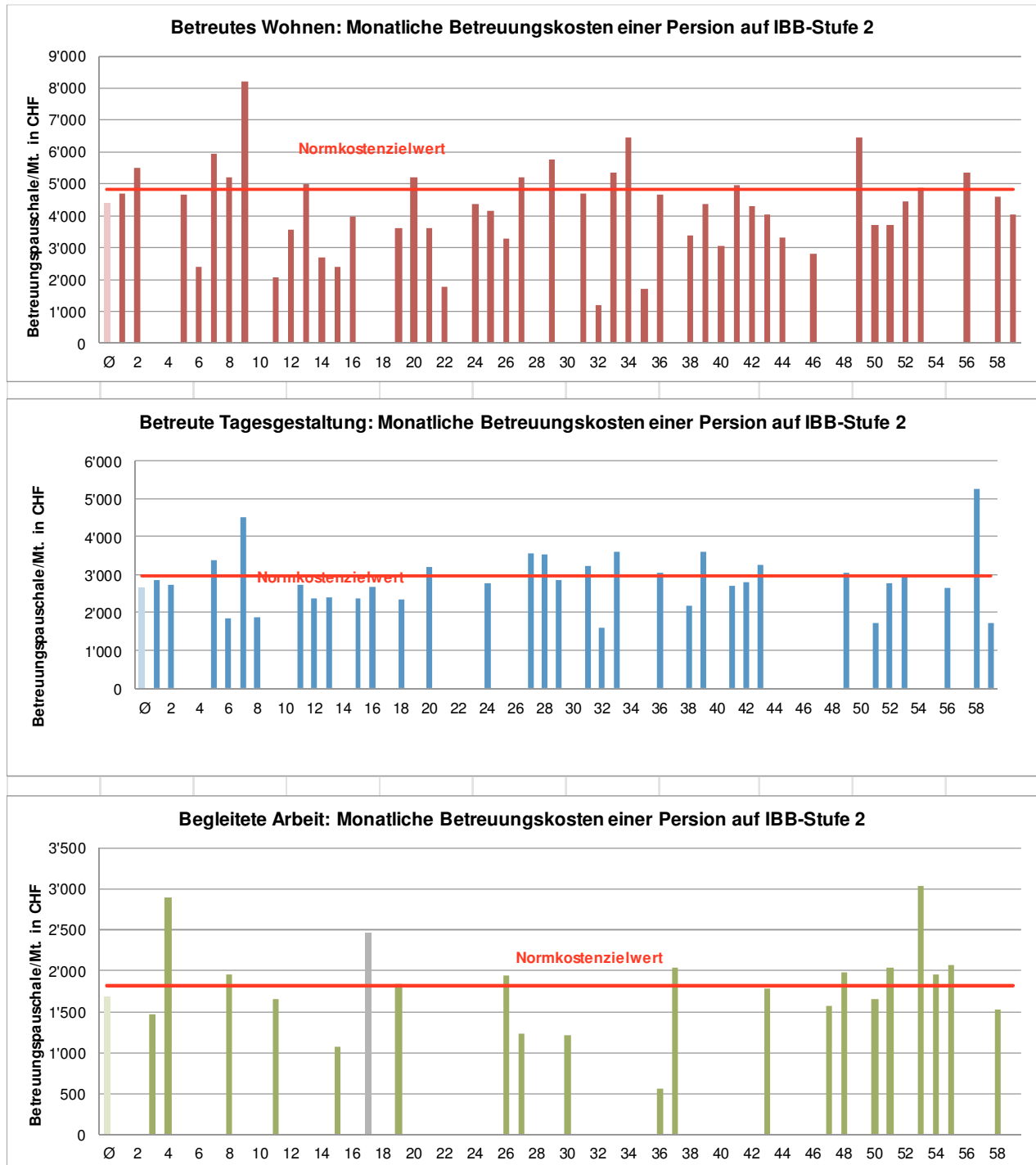


Abbildung 7-1: Graphische Darstellung der monatlichen Betreuungskosten 2016 der verschiedenen Institutionen in Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Zahlen stellen die effektiven Kosten 2016 für eine Person auf der IBB-Stufe 2 dar. Die Betreuungskosten werden mit dieser Normierung vergleichbar. Die rote Linie zeigt jeweils den Normkostenzielwert.

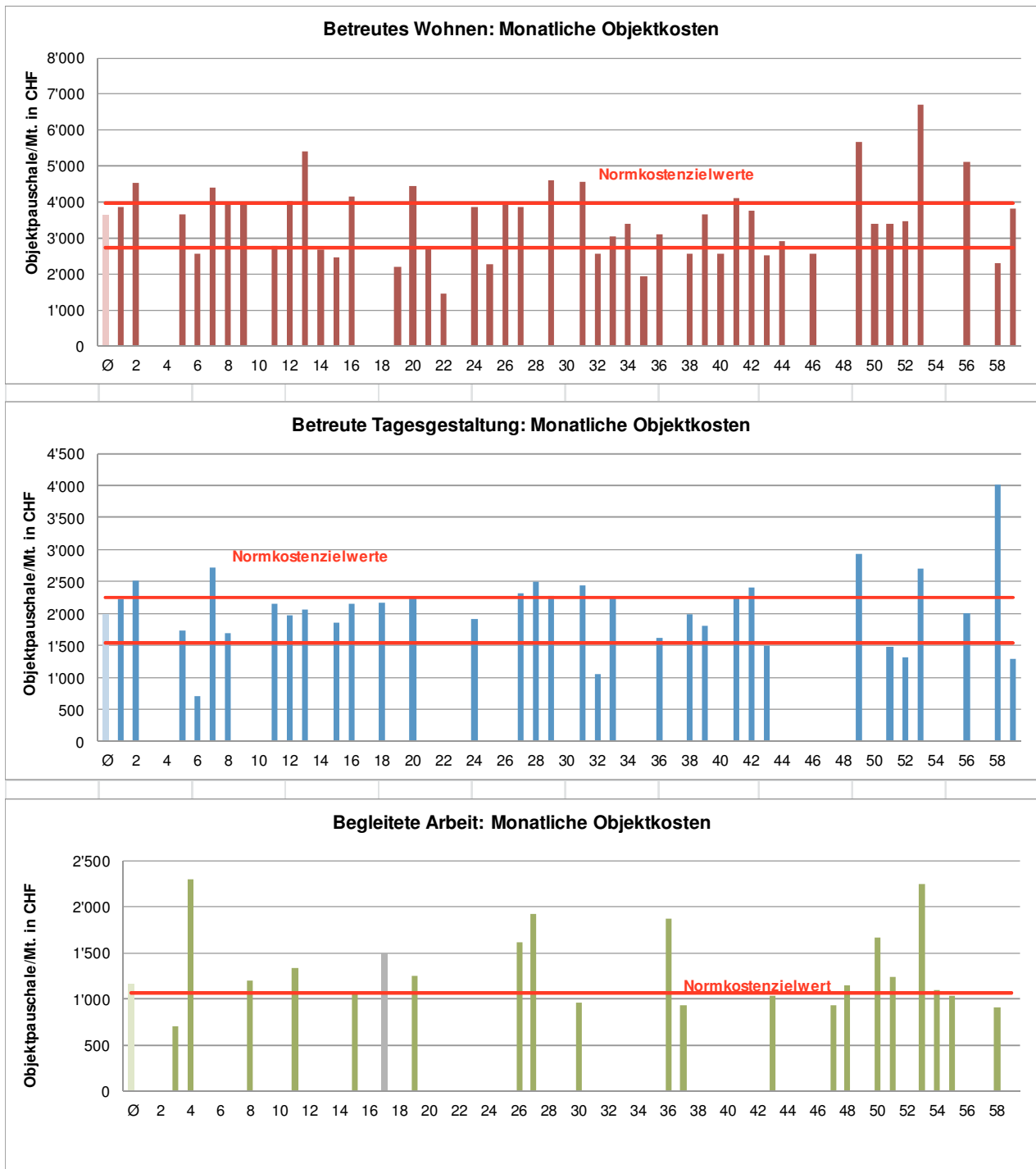


Abbildung 7-2: Graphische Darstellung der monatlichen Objektkosten in den verschiedenen Institutionen in Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Zahlen stellen die effektiven Kosten 2016 dar. Die roten Linien zeigen die Normkostenzielwerte. In den Leistungen Betreutes Wohnen und Betreute Tagesgestaltung gilt jeweils der untere Normkostenzielwert für Institutionen, die im Schwerpunkt Menschen mit einer psychischen-/sucht-Behinderung betreuen.