



Nachtrag zum Regierungsbeschluss über die Höchstansätze für Leistungen in anerkannten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung

Erläuterungen des Departementes des Innern vom 11. Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Gesetzlicher Auftrag	2
1.2 Neues Finanzierungsmodell	2
1.3 Umsetzungsschritte und geltende Regelung im Überblick	3
2 Regelungsbedarf: Höchstansätze bei den Objektkosten	5
2.1 Ziel und Zweck	5
2.2 Ermittlung der Objektkosten	6
2.3 Höchstansatz im Leistungsbereich «Stationäres Wohnen»	7
2.4 Höchstansatz im Leistungsbereich «Beschäftigungs- und Tagesstätten»	7
2.5 Höchstansatz im Leistungsbereich «Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen»	8
2.6 Intensivbetreuung	8
3 Auswirkungen	8
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	9



Zusammenfassung

Gemäss Art. 28 Abs. 2 der Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung beschliesst die Regierung bezüglich Finanzierung des Leistungsangebots in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung über Höchstansätze für den Betreuungsaufwand je Betreuungsbedarfsstufe sowie für den Objektaufwand.

Am 30. Juni 2015 verabschiedete die Regierung die Höchstansätze für den Betreuungsaufwand anerkannter Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Mit einem Nachtrag zum bestehenden Regierungsbeschluss sind nun noch Höchstansätze für den Objektaufwand zu bestimmen.

Mit der Festlegung der Höchstansätze beim Objektaufwand werden die anrechenbaren Kosten bei zukünftigen Projekten begrenzt. Gleichzeitig wird mit einer gegenüber den anderen Leistungsbereichen reduzierten Differenzierung der Höchstansätze für Werkstätten sichergestellt, dass die Einrichtungen im stark ertragsabhängigen Bereich auch weiterhin wirtschaftlich tätig sein können.

Das Modell der Höchstansätze ist damit vervollständigt. Als Bestandteil des Finanzierungsmodells ermöglicht es eine stufengerechte Steuerung in diesem Leistungsbereich.

1 Ausgangslage

1.1 Gesetzlicher Auftrag

Die Beiträge an Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung werden nach Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) pauschaliert und leistungsabhängig, abgestuft nach individuellem Betreuungsbedarf der betreuten Personen, ausgerichtet (sogenannte subjektorientierte Objektfinanzierung).

Nach Art. 28 Abs. 2 der Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.41; abgekürzt BehV) beschliesst die Regierung nach Anhörung der betroffenen Verbände Höchstansätze für die massgebenden Kostenblöcke «Betreuungsaufwand» und «Objektaufwand». Die Regierung legt diese nach Art. 56 BehV bis spätestens vier Jahre nach Vollzugsbeginn von Gesetz und Verordnung und damit bis spätestens zum 1. Januar 2017 fest.

1.2 Neues Finanzierungsmodell

Das im Rahmen des BehG eingeführte Finanzierungsmodell St.Gallen basiert auf den Finanzierungsgrundsätzen sowie dem entsprechenden Modell der Ostschweizer Kantone und des Kantons Zürich und umfasst im Wesentlichen folgende Elemente:

1.2.1 Pauschalierung

Die Finanzierung erfolgt nicht mehr defizitorientiert, sondern pauschaliert. Die Pauschalen werden u.a. auf der Basis von geprüften Vorjahresabschlüssen sowie erwarteter Veränderungen (z.B. Platzveränderungen) im Voraus zwischen dem Kanton und der einzelnen



Einrichtung in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Dabei werden auch innerkantonale Betriebsvergleiche beigezogen. Mit dem Wegfall der Defizitmethode und der Einführung der Pauschalierung haben sich sowohl für den Kanton als auch für die Einrichtungen die Planungssicherheit deutlich erhöht und die Kostensteuerung verbessert. Zudem erhalten die Einrichtungen grössere betriebswirtschaftliche Handlungsspielräume, die jedoch auch mit einem grösseren Risiko für die Trägerschaften verbunden sind.

1.2.2 Leistungsorientierte Finanzierung

Die Finanzierung wird an den individuellen Betreuungsbedarf (IBB) der betreuten Personen gekoppelt. Mit der Abstufung der Pauschalen nach Betreuungsaufwand werden für Menschen mit geringem Betreuungsbedarf weniger Beiträge als für Menschen mit hohem Betreuungsaufwand ausgerichtet. Zudem verlangt die leistungsorientierte Finanzierung eine klare Trennung der drei Leistungsbereiche:

- stationäre Wohnangebote;
- Beschäftigungs- und Tagesstätten (sogenannte «Tagesstruktur ohne Lohn»);
- Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen (sogenannte «Tagesstruktur mit Lohn»).

1.2.3 Harmonisierung Leistungskategorien und Kostenzuteilung

Die Objektkosten (Infrastrukturkosten, Verpflegung, Leitung und Verwaltung) einerseits und die Betreuungskosten andererseits werden auf der Grundlage der Kostenrechnung gemäss differenzierten Vorgaben separat ermittelt. Die Leistungskategorien und die Kostenzuteilung werden harmonisiert und dienen als Grundlage für inner- wie für interkantonale Leistungsvergleiche. Es werden zwei Leistungs- und Pauschaltypen unterschieden: «Stationäres Wohnen» (360 Tage) und «Tagesstruktur» (260 Tage).

1.2.4 Benchmarking und Kostenvergleich

Auf der Basis der in den letzten Jahren erhobenen IBB-, Leistungs- und Finanzdaten konnte im Verlauf der Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells die Datenqualität kontinuierlich verbessert werden. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Standardisierung der Kostenrechnungen ab Betriebsjahr 2014. Auf der Grundlage des bisherigen Datenmaterials konnten entsprechende innerkantonale Vergleiche durchgeführt werden, die u.a. für die Berechnung von Höchstansätzen zentral sind.

Mit den Ostschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich ist zudem ein interkantonaler Kennzahlen-Vergleich von Kosten und Leistungen im Aufbau.

1.3 Umsetzungsschritte und geltende Regelung im Überblick

In den Jahren 2011 bis 2015 wurden folgende Schritte zur Einführung und Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells gemäss BehG und BehV realisiert:

Seit 2011	Pauschalierung der Kantonsbeiträge an St.Galler Einrichtungen
Seit 2013	Leistungsorientierte gestufte Pauschalen für stationäre Wohnangebote
Seit 2014	Kostenrechnungen gemäss Vorgaben der Richtlinien zur Rechnungslegung und Kostenrechnung
Seit 2015	Leistungsorientierte gestufte Pauschalen für Beschäftigungs- und Tagesstätten



Seit 1. Januar 2016 wird der Regierungsbeschluss über die Höchstansätze in anerkannten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung vollzogen (sGS 381.42), vgl. den erläuternden Bericht des Departementes des Innern vom 30. Juni 2015 (Beilage zu RRB 2015/436).

Die Einführung der Höchstansätze erfolgt schrittweise bis ins Jahr 2017. Infolge des Entlastungsprogramms wurden die Höchstansätze für den Betreuungsaufwand bereits auf den 1. Januar 2016 festgelegt, gegenüber dem vormaligen Zeitplan im Rahmen der Gesetzgebung also um ein Jahr vorgezogen. Die Standardisierung der Kostenrechnung ermöglicht nun eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit bezüglich Aufteilung von Betreuungs- und Objektkosten.

Übersicht Umsetzungsschritte gestufte Leistungsabteilungen / Höchstansätze

Leistungsbereich	Einführung gestufte Leistungsabteilung (nach IBB)	Objektkosten (./ Erlöse, inkl. Investitionszuschlag)	Betreuungskosten
Wohnen	ab 2013	Höchstansatz ab 2017	Höchstansatz ab 2016
Tages- und Beschäftigungsstätten	ab 2015	Höchstansatz ab 2017	Höchstansatz ab 2016
Werkstätten	ab 2017	Höchstansatz anrechenbarer Nettoaufwand je Tag und Platz ab 2016	

Durch die Festlegung von gestuften Höchstansätzen im Betreuungsaufwand liegt eine obere Begrenzung vor, welche die Einrichtungen mit höheren Kosten zwingt, ihre Kosten zu senken. Gleichzeitig erhalten günstige Einrichtungen keine höhere Leistungsabteilung, als sie benötigen. Vielmehr wird mit dieser Bandbreite der vielgestaltigen Angebotslandschaft, die durch unterschiedliche Ausgangslagen sowohl regional wie betrieblich als auch konzeptionell geprägt sind, Rechnung getragen.

Bereits im Bericht des Departementes des Innern vom 30. Juni 2015 zum Grunderlass der Höchstansätze wurde die Frage gestellt, welche Stufung für die Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen leistungsgerecht ist. Ebenso wurde auf die Schwierigkeit der klaren Abgrenzung zwischen Objekt- und Betreuungskosten hingewiesen. Nach der Bereinigung der Datengrundlagen zeigt sich, dass die aufwandgerechte und gestufte Verrechnung im Einzelfall folgerichtig ist und ab dem Jahr 2017 die gestufte Leistungsabteilung nach IBB erfolgen kann. Für den einzuführenden Höchstansatz im Bereich der Werkstätten soll jedoch nicht eine einseitig aufwandorientierte Sichtweise gewählt, sondern es sollen die erwirtschafteten Erlöse mitberücksichtigt werden. Damit können massgebende Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt bzw. die betriebswirtschaftliche Kompetenz der Einrichtungen gesichert und gefördert werden (vgl. Abschnitt 2.2.2).

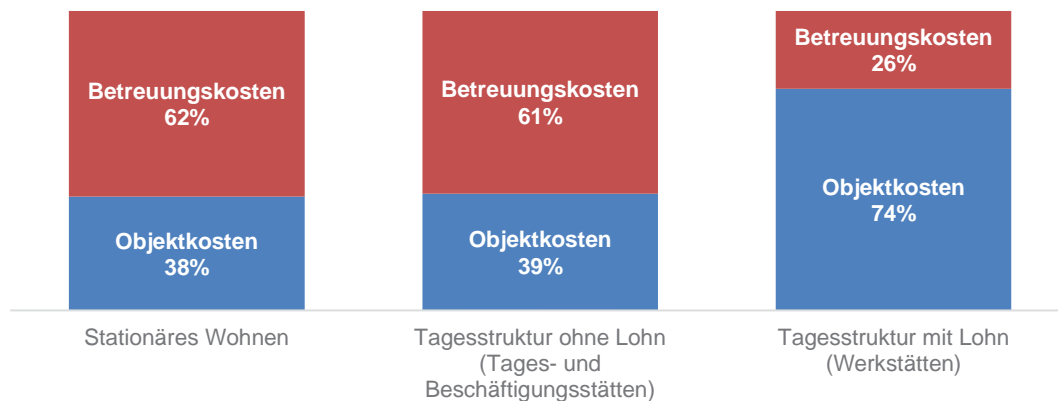


2 Regelungsbedarf: Höchstansätze bei den Objektkosten

2.1 Ziel und Zweck

In der Kostenrechnung werden die Gesamtkosten jeweils je Leistungsbereich in Betreuungskosten und Objektkosten aufgeteilt. Unter den Betreuungskosten werden subjektorientierte Kosten zusammengefasst, die direkt für die Betreuung der Leistungsnutzenden der Einrichtungen aufzuwenden sind (insbesondere Aufwand Betreuungspersonal). Die Objektkosten umfassen alle übrigen, objektorientierten Kosten. Nachdem die Betreuungskosten bereits durch Höchstansätze begrenzt sind, sollen nun auch die Objektkosten begrenzt werden.

Aktuelle Anteile von Betreuungs- und Objektkosten an den Gesamtkosten der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung



2.1.2 Anforderungen an Höchstansätze

Bei der Bemessung von Höchstansätzen für Objektkosten ist darauf zu achten, dass das bestehende St.Galler Betreuungsangebot und die bestehende Qualität der Einrichtungen nicht gefährdet werden. Individuelle betriebsspezifische Kosten der Einrichtungen, aber auch exogene Faktoren (z.B. standortabhängige Einflüsse wie Baulandpreis bzw. Mietzinsniveau) erschweren eine Definition, ab welcher Kostengrenze eine vergleichbare Leistung unwirtschaftlich erbracht wird. Höchstansätze können sich deshalb nicht an den durchschnittlichen Kosten aller Einrichtungen orientieren. Da der überwiegende Anteil der Objektkosten von den Einrichtungen kurzfristig nicht massgeblich verändert werden kann (z.B. Anlageaufwand), müssen die Einrichtungen ihre Leistungen kurzfristig ohne erhebliche betriebliche Anpassungen auch weiterhin kostendeckend erbringen können.

Mit der Festlegung von Höchstansätzen sollen die Kosten von kostenintensiveren Angeboten effektiv begrenzt, ein unbegrenztes Kostenwachstum verhindert und bestehende günstige Angebote möglichst auf dem gleichen Niveau gehalten werden. Damit wird den unterschiedlichen und vielfältigen Angeboten der verschiedenen Einrichtungen Rechnung getragen und gleichzeitig ein effektives, einfaches, verlässliches und nachhaltiges Instrument zur Kostensteuerung geschaffen.



2.2 Ermittlung der Objektkosten

Die Objektkosten umfassen hauptsächlich Kosten für die Infrastruktur, die Leitung und Verwaltung, den Hausdienst und die Verpflegung. Neben dem Sachaufwand sind auch Personalkosten berücksichtigt, sofern die Personen nicht direkt Betreuungsaufgaben übernehmen. Dies bedingt allerdings, dass Lohnkosten einzelner Personen je nach Aufgabe aufgeteilt werden müssen. Die Kostenanteile innerhalb der Objektkosten variieren jedoch je nach Leistungsbereich Wohnen, Tagesstätten (sog. Tagesstruktur ohne Lohn) und Werkstätten (sog. Tagesstruktur mit Lohn) teilweise stark.

2.2.1 Leistungsbereiche Wohnen und Tagesstätten

Beim Wohnen und bei den Tagesstätten sind die Gesamtkosten durchschnittlich zu rund 60 Prozent den Betreuungskosten und zu rund 40 Prozent den Objektkosten zugeteilt. Die Objektkosten beim Wohnen wiederum sind als Bestandteil der Pensionstaxe von den Nutzenden selber zu tragen. In rund zwei Dritteln der Fälle handelt es sich dabei um Personen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind und auf diesem Weg finanziert werden müssen. Dabei begrenzt die für die Ergänzungsleistungen festgelegte höchste anrechenbare Tagestaxe die Kostenentwicklung (aktuell höchstens Fr. 220.– je Tag nach Art. 1 der Verordnung über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale [sGS 351.52]). Innerhalb der Objektkosten sind die Infrastruktur- und Anlagekosten einschliesslich Haushaltskosten ein wesentlicher Bestandteil. Der durchschnittliche Anteil an den Objektkosten beträgt rund 40 Prozent.

Die Kosten für bauliche Vorhaben wurden schon mit den vormaligen Finanzierungsinstrumenten und werden auch mit dem neuen Finanzierungsmodell vor Tötigung der Investition durch den Kanton gesteuert. Sie werden, sofern Darlehen oder Bürgschaften des Kantons beantragt werden, auch von Regierung und Kantonsrat beurteilt. In jedem Fall erfolgt eine Prüfung und Bewilligung der Bauvorhaben aufgrund anderer Vorgaben und Richtlinien (z.B. Richtprogramm, Konzept usw.). Die Anrechenbarkeit der Mehrkosten wird im ordentlichen Leistungsvereinbarungsprozess geklärt. So ist anzuerkennen, dass die derzeit vorhandene Infrastruktur der Einrichtungen mit den entsprechenden laufenden Kosten hinsichtlich Bedarfsgerechtigkeit und Notwendigkeit beurteilt und gutgeheissen wurde.

Eine weitere wesentliche Komponente sind Leitungs- und Verwaltungskosten. Diese Kosten wurden schon in der Vergangenheit mittels Kennzahlensystem unter sämtlichen Einrichtungen miteinander verglichen und auf ihre Verhältnismässigkeit geprüft, was, wo nötig, zu Kostensenkungen führte. Die durchschnittlichen Personal- und Sachkosten für Leitung und Verwaltung liegen bei rund 28 Prozent der Objektkosten.

2.2.2 Leistungsbereich Werkstätten

Bei den Werkstätten sind die Gesamtkosten durchschnittlich zu rund 25 Prozent den Betreuungskosten und zu rund 75 Prozent den Objektkosten zugeteilt. Die Objektkosten werden zur Hauptsache von den Personalkosten für produktive Tätigkeiten, die nicht mit der Betreuung von Personen zu tun haben, von den Löhnen für Mitarbeitende mit Behinderung sowie von Materialkosten (Materialeinkauf) bestimmt. Der durchschnittliche Anteil der Anlagekosten an den Objektkosten ist deutlich kleiner als beim Wohnen und bei den Tagesstätten und beträgt rund 23 Prozent.



Die Unterscheidung der Personalkosten in Betreuungs- oder Objektkosten ist bei den Werkstätten häufig sehr fliegend, abhängig von den bearbeiteten Aufträgen, und deshalb kaum zu messen und zu fixieren. Im Weiteren haben die Abklärungen ergeben, dass eine zu hohe Differenzierung im Werkstattbereich (Höchstansätze je für den Betreuungs- und Objektaufwand sowie je Betreuungsbedarfsstufe) Fehlanreize schaffen würde. Insbesondere würden die in diesem Leistungsbereich beträchtlichen Erlöse nicht berücksichtigt. Damit würde die betriebswirtschaftliche Kompetenz bzw. die in den Werkstätten notwendige betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu wenig berücksichtigt. Aus diesen Gründen wird bereits im aktuell gültigen Höchstansatzmodell auf separierte Ansätze für Betreuungs- und Objektkosten verzichtet. Stattdessen wurde ein Höchstansatz für den gesamten anrechenbaren Nettoaufwand je Tag und Platz gewählt. Dieses System ist inzwischen bei den Einrichtungen eingeführt worden und muss zurzeit nicht angepasst werden.

2.3 Höchstansatz im Leistungsbereich «Stationäres Wohnen»

Zur Berechnung des Höchstansatzes werden die Objektkosten je Tag und Person sämtlicher Einrichtungen berücksichtigt. Zudem wird ein allfälliger Investitionszuschlag mit eingerechnet. Der Investitionszuschlag berechnet sich aus den früher ausbezahlten kantonalen Investitionsbeiträgen an Einrichtungen, die nicht mehr zurückbezahlt, für die Kalkulation der Anlagekosten jedoch eingerechnet werden müssen.

Aufgrund der bereits oben gemachten Ausführungen bezüglich Anlagekosten kann der Höchstansatz nicht beliebig festgelegt werden, sondern wird sich an den aktuellen Ansätzen der Objektkosten orientieren müssen.

Basierend auf den Leistungsvereinbarungen 2016 ergibt sich dabei folgendes Bild:

Einrichtung	Objektkosten einschliesslich Investitionszuschlag je Tag und Person
...	...
X	Fr. 127.99
Y	Fr. 133.58
Z	Fr. 134.74

Mit einem auf den ganzen Franken gerundeten Höchstansatz von Fr. 135.– können die Einrichtungen ihre Leistungen weiterhin erbringen.

2.4 Höchstansatz im Leistungsbereich «Beschäftigungs- und Tagesstätten»

Zur Berechnung des Höchstansatzes werden wie im Leistungsbereich «Stationäres Wohnen» die Objektkosten je Tag und Person einschliesslich Investitionszuschlag sämtlicher Einrichtungen berücksichtigt.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen bezüglich Anlagekosten kann der Höchstansatz auch hier nicht beliebig festgelegt werden, sondern wird sich an den aktuellen Ansätzen der Objektkosten orientieren müssen.



Basierend auf den Leistungsvereinbarungen 2016 ergibt sich dabei folgendes Bild:

Einrichtung	Objektkosten einschliesslich Investitionszuschlag je Tag und Person
...	...
X	Fr. 75.84
Y	Fr. 78.70
Z	Fr. 81.15

Mit einem auf den ganzen Franken gerundeten Höchstansatz von Fr. 82.– können die Einrichtungen ihre Leistungen weiterhin erbringen.

2.5 Höchstansatz im Leistungsbereich «Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen»

Im Bereich Werkstätten (Tagesstruktur mit Lohn) gilt ein Höchstansatz für den gesamten anrechenbaren Nettoaufwand je Tag und Platz, also ohne Aufteilung in Betreuungs- und Objektkosten. Der zurzeit gültige Höchstansatz liegt bei Fr. 114.–. Dieses System ist bei den Einrichtungen etabliert und bedarf keiner Anpassung.

Weitere Ausführungen dazu sind im erläuternden Bericht zum Regierungsbeschluss über die Höchstansätze für Leistungen in anerkannten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung vom 30. Juni 2015 zu finden.

2.6 Intensivbetreuung

Diese Ausnahmeregelung wurde bereits im Grunderlass beurteilt, auch in Bezug auf die Auswirkungen auf Objektkosten. Da auch zugeteilte Objektkosten anfallen, betrifft bereits die heutige Regelung sowohl den Betreuungs- als auch den Objektaufwand. Die Zahl der Intensivplätze beschränkt sich weiterhin auf höchstens zehn Plätze (derzeit zwei Plätze).

3 Auswirkungen

Mit der Festlegung von Höchstansätzen beim Objektaufwand wird das Kostenwachstum klar begrenzt. Für zukünftige Bauvorhaben können diese nicht überschritten werden. Mit den Höchstansätzen ist der vorgesehene Steuerungs- bzw. Beschränkungsmechanismus umgesetzt.

Die Ansätze bei den Höchstansätzen für den Betreuungsaufwand bleiben insgesamt unverändert. Sie wurden bereits im Hinblick auf die Umsetzung des Entlastungsprogramms festgelegt und führten zu direkten Kosteneinsparungen in sieben Einrichtungen. Die bisherige festgelegte Höchstpauschale im Leistungsbereich «Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen» wird ebenfalls belassen und aufgrund der Ausführungen auch nicht in Kostenblöcke aufgeteilt. Bei den Werkstätten ist damit der Nettoaufwand massgebend. Die Einrichtungen haben somit den Anreiz, mit ihren Produkten und Leistungen auch genügend Erträge zu erwirtschaften.



4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Abs. 3 Bst. b: Am Grundsatz in Art. 1 Abs. 1 des Regierungsbeschlusses wird festgehalten. Da der Objektaufwand nicht vom Betreuungsbedarf je Leistungsnutzende abhängig ist, sondern generell aufgrund des Leistungsangebots und exogener Rahmenbedingungen bestimmt wird, ist die Ausnahme vom Grundsatz in Abs. 3 sowohl in Bezug auf Leistungsbereiche als auch Aufwandpositionen zu regeln.

Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2: Die Festlegung soll aufgrund der vorstehenden Ausführungen (vgl. Abschnitt 2.3 und Abschnitt 2.4) jeweils beim obersten bereinigten Wert festgelegt werden.

Art. 4: Anstelle des Überbegriffs, der für Betreuungs- und Objektaufwand und in Anlehnung an die Terminologie nach der Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) verwendet wurde, kann nun aufgrund der jeweils ausdrücklichen Nennung der Höchstansätze für die übrigen Leistungsbereiche auch hier verdeutlicht werden, dass in diesem Leistungsbereich kein differenzierter Höchstansatz gelten soll.