

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Oktober 2014

Nr. 2014/1822
KR.Nr. I 118/2014 (DDI)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Overhead-Kosten VEBO (03.09.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Mit Erstaunen und Kopfschütteln wird der Auftritt der VEBO im Allgemeinen und insbesondere die Festivitäten zum 50-Jahre Jubiläum zur Kenntnis genommen. Die Regierung wird eingeladen, Stellung zu nehmen:

1. Wie werden die Overhead-Kosten von Leistungserbringern im Sozialwesen, insbesondere von Behindertenheimen und –beschäftigungsstätten, bei der Bemessung von Tagessätzen in der Subjektfinanzierung berücksichtigt?
2. Wie hoch darf im Verhältnis zu den leistungsbezogenen Umsätzen der Overheadanteil für Sozialinstitutionen, welche überwiegend durch kantonale Leistungsaufträge finanziert werden, aus Sicht der Regierung sein? Wie hoch sind sie aktuell im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Betrieben gleicher Grössenordnung?
3. Wie stehen die Overhead-Kosten der VEBO im Verhältnis zu den übrigen Leistungserbringern im Behindertensektor im Kanton und erachtet die Regierung die Overhead-Kosten der VEBO als verhältnismässig?
4. Ist die Regierung über die Entschädigungen des höheren Managements und des Verwaltungsrats der VEBO Genossenschaft im Bilde? Können diese im Überblick (Tabelle) transparent gemacht werden?
5. Erachtet es die Regierung angesichts der kantonalen Finanz-Misere als sinnvoll, die Leistungen der VEBO weiterhin mit ähnlich hohen Tagessätzen wie bisher zu entschädigen, wo doch der VEBO offensichtlich mehr als genug finanzielle Mittel zur Verfügung stehen?
6. Warum hat die Regierung bisher nicht im Sinne der Mässigung im Auftritt, bzw. zur Senkung der Overhead-Kosten eingewirkt? Erachtet dies die Regierung nicht zumindest als ihre moralische Pflicht gegenüber den übrigen Leistungserbringern und gegenüber dem solothurnischen Steuerzahler?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Institutionen, die Beiträge der öffentlichen Hand erhalten, sind angehalten, die Mittel zweckgebunden und effizient einzusetzen. Die Sozialgesetzgebung sieht unter bestimmten Voraussetzungen Sanktionen vor, sollte eine zweckwidrige Verwendung festgestellt werden (§ 164 ff. des Sozialgesetz vom 31. Januar 2007, SG, BGS 831.1).

Die Festivitäten der VEBO zum 50-Jahre-Jubiläum wurden vor diesem Hintergrund beobachtet. Das Amt für soziale Sicherheit (ASO), welches die Aufsicht über soziale Institutionen ausübt, konnte dabei in Erfahrung bringen, dass ein wesentlicher Teil der Aktivitäten der VEBO zum Anlass des 50-Jahre Jubiläums via Sponsorengelder finanziert wurde und insbesondere für die Sonderausstellung Freiwilligenarbeit vonseiten der Angestellten und von Vertretern der Trägerschaft geleistet wurde.

3.2 Prinzip der Subjektfinanzierung

Bis Ende 2007 war das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Finanzierung der Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung zuständig. Zu dieser Zeit herrschte ein System an Direktzahlungen vor. Dies verhinderte die nötige Transparenz darüber, welche Kosten effektiv pro Platz und Person entstanden. Mit dem Wechsel der Zuständigkeit vom Bund zum Kanton konnte ein neues System gewählt werden. Im Kanton Solothurn wurde per 1. Januar 2008 ein System mit Vollkostenerfassung eingeführt, wobei die Berechnung und die Rechnungstellung fortan in Form von Monatspauschalen zu erfolgen hatte. Die Rechnungen mit den vollen Tarifen wurden, soweit es Leistungen von Wohnheimen und Tagesstätten betrifft, ab diesem Zeitpunkt den Betroffenen selbst resp. den jeweiligen Vertretungen zugeschickt. Bei den Werkstätten wurde auf dieses System verzichtet bzw. die Abgeltung wird nach wie vor direkt über den Kanton geleistet. Dies mit der Begründung, dass Menschen mit einer Behinderung in den Werkstätten Arbeit leisten und dafür entlohnt werden und es vor diesem Hintergrund wenig wertschätzend erscheint, im selben Zusammenhang noch eine Rechnung zu stellen. Bei Leistungen von Wohnheimen und Tagesstätten haben die betroffenen Personen bzw. deren Vertretungen hingegen seit der Umstellung direkt darum besorgt zu sein, die in Rechnung gestellten Auslagen via Sozialversicherungen, Eigenleistung und Ergänzungsleistungen zu decken. Sie sind über die Vollkosten und deren Finanzierung vollumfänglich informiert. So wurden die Grundlagen einer Subjektfinanzierung eingeführt.

Während der Jahre 2008 und 2009 wurde wie in der ganzen Schweiz noch üblich mit sogenannten Einheitstaxen gearbeitet. Dies bedeutete, dass alle Bewohner und Bewohnerinnen einer bestimmten Institution die gleiche Taxe bezahlen mussten, unabhängig vom jeweiligen persönlichen Bedarf. Dieses System widersprach einer echten, individualisierten Subjektfinanzierung. In der Folge wurde das bereits bestehende Einstufungssystem, welches sich am Betreuungsbedarf der einzelnen Person orientiert, mit den Taxen verknüpft. Der Bedarf der betroffenen Personen wurde für die Bereiche Wohnheim, Tagesstätte und Werkstätte in fünf Stufen, für den Bereich Aussenwohngruppe in drei Stufen eingeteilt. Diese Einstufung wurde im Rahmen der Revision der Taxgestaltung fortan als Multiplikator für einen pro Institution festgelegten Betreuungsindex verwendet, was letztlich zu einer individualisierten Taxe pro Person führte. Darüber hinaus wurden die verschiedenen Kostenstellen in den Institutionen einheitlich strukturiert und hinsichtlich ihrer Leistungsart zugeordnet. So wurde erstmals definiert, welche Kostenstellen in der Grundtaxe zu erfassen waren und welche zu den Anlagekosten bzw. zu den Betreuungsleistungen gehörten. Damit verbunden war auch eine Flexibilisierung des Leistungsbezugs.

Dieses neue Finanzierungssystem ermöglicht den betroffenen Personen seither, bspw. in einer bestimmten Institution zu wohnen und in der Werkstätte einer anderen Institution einer Beschäftigung nachzugehen.

Heute ist die Gesamttaxe von Wohnheimen und Tagesstätten aus drei Komponenten zusammengesetzt:

a. einheitliche Grundtaxen: Diese ist kantonsweit vereinheitlicht und beträgt pro Platz und Tag bei allen Wohnheimen Fr. 90.--, bei allen Tagesstätten Fr. 30.-- und bei allen Wohnheimen mit integrierten Tagesstätten Fr. 120.-- (Fr. 90.-- plus Fr. 30.--).

b. konkrete Anlagekosten: Diese werden individuell pro Institution berechnet, es gilt aber ein Maximum über alle Stufen hinweg. Dieses Maximum beträgt aktuell pro Platz und Tag bei Wohnheimen Fr. 40.--, bei Tagesstätten Fr. 20.-- und bei Wohnheimen mit integrierten Tagesstätten Fr. 60.-- (Fr. 40.-- plus Fr. 20.--)

c. individuelle Betreuungskosten: Bei diesen wird pro Institution ein konkreter Indexpunkt berechnet und festgelegt. Dieser Indexpunkt wird mit einem Faktor von 1 – 5 multipliziert, wobei sich der Faktor nach dem individuellen Bedarf der betreuten Person mit einer Behinderung richtet. Hier gilt ein maximaler Wert von Fr. 49.-- für Wohnheime, Fr. 40.55 für Tagesstätten und Fr. 89.55 für Wohnheime mit integrierter Tagesstätte.

Bei den Werkstätten gilt eine einheitliche Abgeltung in Monatspauschalen oder Stundenansätzen, da diese Angebote sich von den Leistungen in Wohnheimen und Tagesstätten wesentlich unterscheiden. Insbesondere sind hier die Anlagekosten anders zu beurteilen, da diese unter anderem aus dem Produktionsertrag gedeckt werden sollen. So erfolgt eine immer gleiche Abgeltung pro Monat von Fr. 1'000.-- resp. Fr. 10.-- pro Arbeitsstunde in jeder anerkannten Werkstätte. Damit sind die entschädigungsfähigen Strukturen abgegolten. Über die Grundpauschale hinaus wird aber auch die Betreuung entschädigt. Diese beträgt maximal pro Indexpunkt und Monat (1 – 5) Fr. 350.-- oder Fr. 4.35 pro Arbeitsstunde. Die maximale Abgeltung für eine Person in der höchsten Betreuungsstufe, die einen Werkstättenplatz nutzt, beträgt demnach Fr. 2'750.-- pro Monat (Fr. 1'000.-- plus 5 mal Fr. 350.--).

3.3 Steuerung über Taxen

Wie den Ausführungen in 3.2 entnommen werden kann, wird die Taxgestaltung im Kanton Solothurn nicht den einzelnen Institutionen überlassen, sondern ist reguliert. Gemäss § 52 SG legt der Regierungsrat für anerkannte Institutionen jährlich Höchsttaxen fest. Davor erstellen die Einrichtungen zuerst ihre Voranschläge, wobei sie dafür Budgetweisungen erhalten, die ebenfalls jährlich durch den Regierungsrat erlassen werden. Die darauf abgestützten Budgets und Taxgesuche, welche beim Departement des Innern eingereicht werden, ermöglichen einen Überblick zur Festlegung der Höchsttaxen für das kommende Jahr. Hinzugezogen werden aber auch konkrete Erfahrungswerte und die vorhandenen Jahresrechnungen. Seit 2010 ist die Höchsttaxe für Institutionen im Bereich Behinderung mehrheitlich gleich geblieben und wird infolge des Massnahmenplans 2014 auch bis 2017 auf diesem Niveau gehalten. In diesem Sinne haben die konkreten Budgeteingaben der Institutionen auf die Festlegung der Höchsttaxen aktuell keinen Einfluss. Gestützt auf die geltende Höchsttaxe werden jedoch pro Institution individuelle Taxverfügungen erlassen. Darin wird pro Institution verbindlich geregelt, welche Taxe sie pro Person und bezogene Leistung verlangen darf. Dieses System ermöglicht ganz allgemein eine gute Regulierung der Kosten.

Verstärkt wird dieses Regulativ durch die Aufsicht und die Pflege partnerschaftlicher Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den Leistungserbringenden. Soziale Institutionen sind nicht nur bei der Leistungsabgeltung gesteuert; sie benötigen für ihren Betrieb auch eine Bewilligung. Wird eine solche vonseiten des zuständigen ASO nach den Vorgaben des Sozialgesetzes erteilt, steht die Institution unter regelmässiger Aufsicht. Im Rahmen dieser Aufsicht werden auch die finanziellen Strukturen überprüft. Das ASO erfährt diesbezüglich Unterstützung durch die kantonale Finanzkontrolle. Darüber hinaus schliesst das ASO seit 2008 mit Institutionen, die über eine Anerkennung im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

verfügen (IVSE),¹⁾ Leistungsvereinbarungen ab. Darin werden Sachverhalte geregelt, die über die Betriebsbewilligung hinausgehen und Teil einer partnerschaftlichen Beziehung sein sollen. Ein wichtiger Ausfluss davon ist das jährlich erfolgende Controlling-Gespräch, welches nach einer Checkliste geführt wird. Dem ASO war es dadurch über die Jahre hinweg möglich, zusammen mit den eingebundenen Institutionen standardisierte Kennzahlen zu erarbeiten bzw. die dahinter liegende Rechnungslegung zu vereinheitlichen.

Zu erwähnen ist, dass der Kanton Solothurn mit der Einführung strukturierter und abgestufter Taxen Pionierleistungen im Bereich der Betreuung und Pflege von Menschen mit einer Behinderung geleistet hat. Darüber hinaus besteht heute vergleichsweise viel Wissen über die Kostensammensetzung und deren Entwicklung. Dennoch bleibt es weiter eine prioritäre Zielsetzung, dieses System zu verfeinern und die innerkantonale sowie interkantonale Vergleichbarkeit zu erhöhen. Dadurch soll mehr Aussagekraft zu Preis und Leistung gewonnen werden, was die Kostensteuerung weiter erleichtern wird.

3.4 Zu den Fragen

3.4.1 Zu Frage 1:

Wie werden die Overhead-Kosten von Leistungserbringern im Sozialwesen, insbesondere von Behindertenheimen und –beschäftigungsstätten, bei der Bemessung von Tagessätzen in der Subjektfinanzierung berücksichtigt?

Die Overhead-Kosten sind Bestandteil der Grundtaxen in Wohnheimen und Tagesstätten bzw. der Monatspauschale oder Stundenpauschale in den Werkstätten. Die Overheadkosten werden entsprechend nicht separat erfasst und festgelegt. Mit der Grundtaxe müssen folgende Kosten abgedeckt werden: Leitung und Verwaltung (Overhead), Ökonomie (Hotellerie), Hausdienst, technischer Dienst, Verpflegung, Unterhalt und Reparaturen der Mobilien sowie der Immobilien (anteilmässig), Fahrzeuge, Büro und Verwaltungsaufwand sowie übriger Sachaufwand. Da die Grundtaxe bzw. Monatspauschale über alle Institutionen hinweg immer dieselbe ist und zudem nach oben plafoniert ist, hat ein teurer Overhead in einem Betrieb keinen Einfluss auf die jeweilige Taxhöhe. Es ist den einzelnen Institutionen überlassen, wie sie die genannten Kostensparten mit der Grundtaxe finanzieren wollen bzw. es besteht eine gewisse Freiheit bei der Zuteilung der Mittel, solange gewährleistet ist, dass die strukturellen Voraussetzungen für den Bestand der Betriebsbewilligung nicht infrage gestellt sind.

3.4.2 Zu Frage 2:

Wie hoch darf im Verhältnis zu den leistungsbezogenen Umsätzen der Overheadanteil für Sozialinstitutionen, welche überwiegend durch kantonale Leistungsaufträge finanziert werden, aus Sicht der Regierung sein? Wie hoch sind sie aktuell im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Betrieben gleicher Grössenordnung?

Die Overheadkosten sind in der Grundtaxe integriert. Die einzelne Institution erhält keine höhere Entschädigung, wenn sie höhere Overheadkosten hat. Dementsprechend ist es nicht nötig, den Overheadanteil separat auszuweisen oder zu regulieren.

¹⁾ Die IVSE regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Sie ist ein Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen. Alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sind Mitglieder der IVSE. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) führt das Sekretariat und fördert einen einheitlichen Vollzug der IVSE.

Ein Vergleich mit privatwirtschaftlichen Betrieben wurde bis dato nicht vorgenommen, zumal auch fraglich wäre, mit welchen privaten Unternehmen dieser erfolgen sollte. Allerdings werden Abgleiche mit der Taxgestaltung bei den Alters- und Pflegeheimen vorgenommen. Dort besteht eine Grundtaxe, die mit derjenigen aus dem Leistungsbereich Behinderung vergleichbar ist.

3.4.3 Zu Frage 3:

Wie stehen die Overhead-Kosten der VEBO im Verhältnis zu den übrigen Leistungserbringern im Behindertensektor im Kanton und erachtet die Regierung die Overhead-Kosten der VEBO als verhältnismässig?

Die VEBO erhält wie alle übrigen Institutionen dieselbe Grundtaxe bzw. Monatspauschale im Bereich Werkstätten. Daraus hat sie auch ihre Overhead-Kosten zu bewältigen. Damit stehen der VEBO nicht mehr Mittel für den Overhead zur Verfügung als jeder anderen Werkstätte im Kanton. Ein innerkantonaler Vergleich (19 IVSE-Wohneinrichtungen und 21 IVSE-Tagesstätten; die meisten Tagesstätten sind in den Wohnheimen integriert) zeigt, dass die VEBO seit dem Jahr 2008 durchwegs das günstigste Angebot im Bereich der geschützten Arbeitsplätze anbieten kann. Beim Wohnheim der VEBO handelt es sich um das viertgünstigste Angebot im Kanton, bei der Tagesstätte um das zweitgünstigste. Dies gelingt der VEBO vor allem durch ihre Grösse bzw. die hohe Anzahl an Plätzen und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten, Synergien optimal zu nutzen. So zeigt sich insbesondere auch ein tiefer Betreuungsindex in den Werkstätten. Dieser wird zudem in den meisten Fällen mit einer tiefen Einstufung multipliziert. Denn die VEBO kann vor allem für Personen mit leichteren Beeinträchtigungen eine Beschäftigung anbieten, da sie sich als Produzentin im freien Markt behaupten will.

Ganz generell führt die besondere Positionierung der VEBO dazu, dass sie mit ihrer Produktionstätigkeit vergleichsweise hohe Einnahmen generiert und dadurch deutlich mehr als nur die Produktionskosten (insb. Löhne der beschäftigten Menschen mit einer Behinderung sowie die Aufwendungen für die Produktionsanlagen) zu decken vermag. Die Werkstätten der VEBO tragen mit netto über 29 Mio. Franken zu den Einnahmen bei. Damit erreicht die VEBO den höchsten Eigenfinanzierungsgrad aller Werkstätten im Kanton Solothurn (knapp 40%).

3.4.4 Zu Frage 4:

Ist die Regierung über die Entschädigungen des höheren Managements und des Verwaltungsrats der VEBO Genossenschaft im Bilde? Können diese im Überblick (Tabelle) transparent gemacht werden?

Das ASO erfasst die durchschnittlichen Personalkosten pro 100%-Stelle im Sinne einer Kennzahl. Die Kennzahlen werden nicht veröffentlicht bzw. es besteht dazu keine gesetzliche Grundlage. In Relation zum Gesamtumsatz der VEBO und zu den Kosten pro Platz sind die Personalkosten bis dato stets als korrekt beurteilt worden. Die einzelnen Gehälter werden nicht überprüft. Einzig die Gesamtausgaben für den Verwaltungsrat wurden durch das ASO im Rahmen des jährlichen Controlling-Gesprächs einmal erfasst und besprochen. Im Rahmen der Leistungsvereinbarung zwischen VEBO und ASO wurde zudem vereinbart, dass der Abschluss von Arbeitsverträgen und das Aufstellen von Besoldungsreglementen Sache der VEBO ist. Bei der Berechnung der Taxen würde gemäss derselben Abmachung aber nur soweit auf die effektiven Lohnkosten abgestellt, als diese nicht über denjenigen liegen, die gelten würden, wenn kantonale Besoldungsregelungen bzw. der kantonale GAV zur Anwendung kämen. In diesem Sinne ist auch auf Ebene der Leistungsvereinbarung sichergestellt, dass allfällig hohe Löhne in der VEBO keinen kosten-treibenden Einfluss auf die individuellen Taxen haben können.

3.4.5 Zu Frage 5:

Erachtet es die Regierung angesichts der kantonalen Finanz-Misere als sinnvoll, die Leistungen der VEBO weiterhin mit ähnlich hohen Tagessätzen wie bisher zu entschädigen, wo doch der VEBO offensichtlich mehr als genug finanzielle Mittel zur Verfügung stehen?

Die Einheitspauschale pro geschützten Arbeitsplatz wurde im Falle der VEBO zwischen den Jahren 2008 und 2010 um 3,75% erhöht. Auch die Taxen für das Wohnheim wurden zwischen den Jahren 2008 und 2010 leicht erhöht; diejenige für den Bereich Tagesstätte letztmals im Jahre 2011. Gestützt auf die vorliegenden Finanzkennzahlen sind die Taxen seither auf demselben Stand belassen worden, obwohl die VEBO im Quervergleich über günstige Angebote verfügt; bei den Werkstätten sogar die günstigsten Plätze im Kanton anbieten kann. Darüber hinaus wurden die Taxen der Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung mit RRB Nr. 2013/2281 vom 9. Dezember 2013 für die Jahre 2014 bis und mit 2017 auf dem Niveau des Jahres 2013 plafoniert. Im Falle der VEBO führt dies dazu, dass die Taxen letztlich über 8 Jahre (Werkstätten und Wohnheim) resp. 7 Jahre (Tagesstätte) auf dem gleichen Niveau stehen bleiben. Dieser Umstand erhöht den Druck, die verfügbaren Mittel zweckmässig und sparsam einzusetzen.

3.4.6 Zu Frage 6:

Warum hat die Regierung bisher nicht im Sinne der Mässigung im Auftritt, bzw. zur Senkung der Overhead-Kosten eingewirkt? Erachtet dies die Regierung nicht zumindest als ihre moralische Pflicht gegenüber den übrigen Leistungserbringern und gegenüber dem solothurnischen Steuerzahler?

Die VEBO ist bis dato im Quervergleich bezüglich Preis und Leistung nicht aufgefallen. Vielmehr präsentiert sie sich als Institution mit günstigen Angeboten, die zudem mit einem hohen Eigenfinanzierungsgrad zur Kostendeckung beiträgt. Trotz dieser Ausgangslage sind die Taxen wie bei allen übrigen Institutionen auch bei der VEBO plafoniert bzw. die Abgeltungen sind sogar seit 4 bzw. 5 Jahren nicht angehoben worden. Daran zeigt sich, dass die vorhandenen Steuerungselemente eine stete Kostenoptimierung ermöglichen und in diesem Sinne konsequent eingesetzt werden.

Die Regierung handelt im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen. Gesetze, die in einem demokratischen Verfahren zustande gekommen sind, beinhalten diejenigen ethisch-moralischen Grundsätze, denen im Rahmen des Vollzugs Rechnung zu tragen ist. Die Geschäftsprüfungskommission hat bislang grossen Wert darauf gelegt, dass das ASO im Rahmen der Leistungsvereinbarungen keine Vorgaben bezüglich der Löhne formuliert. Daran will auch die Regierung festhalten. Allerdings bestehen durchaus auch Möglichkeiten, allfälligen Exzessen entgegenzuwirken, ohne gleichzeitig die Löhne regulieren zu müssen. Dazu gehört die Offenlegungspflicht bezüglich der Vergütungen von Verwaltungsrat und Direktion. Im Aktienrecht hat sich dieser Weg bewährt. Entsprechend steht für den Regierungsrat die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für eine solche Offenlegungspflicht im Vordergrund. Heute steht es den sozialen Institutionen im Kanton frei, ob sie die entsprechenden Vergütungen bekannt geben wollen, oder nicht.

Darüber hinaus ist unbestritten, dass auch die vorhandenen Steuerungselemente weiter entwickelt werden sollen, damit das Verhältnis von Preis und Leistung in allen Institutionen für Menschen mit einer Behinderung noch weiter verbessert werden kann. Entsprechend wurde das ASO mit der Erarbeitung eines Wirtschaftlichkeitskonzeptes beauftragt. Dieses ist bereits weit fortgeschritten. Dabei ist es eine der Zielsetzungen, die Vergleichbarkeit zwischen den Institutionen weiter zu erhöhen und dadurch auch eine marktähnliche Umgebung zu erzeugen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, BRU, BOR (2014/070)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat