

Anhang 4: Finanzierung des Leistungsfeldes Menschen mit Behinderung

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA

Mit der Umsetzung des neuen Finanzausgleiches Bund-Kantone wurden die Kompetenzen im Zusammenhang mit allfälligen Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten an die Kantone übertragen. Der Bund wurde indes dazu verpflichtet, ein Rahmengesetz zu schaffen, in welchem die Ziele der Eingliederung sowie die dabei geltenden Grundsätze und Kriterien festgelegt sind. Aus diesem Auftrag ist das Rahmengesetz des Bundes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG vom 6. Oktober 2006; SR 831.26) hervorgegangen.

Die mit dem NFA einhergegangene Reorganisation bedeutete für die Institutionen eine vergleichsweise grosse Veränderung. Entsprechend sah man die Notwendigkeit einer Übergangsbestimmung, die mit Art. 197 Ziffer 4 Bundesverfassung geschaffen wurde. Diese verpflichtet die Kantone, die Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime vor Umsetzung des NFA Bund so lange zu übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonaler Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln, mindestens jedoch während dreier Jahren. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/423 vom 8. März 2010 wurde das Behindertenkonzept des Kantons Solothurn zuhanden des Bundesrates genehmigt und von letzterem am 24. September 2010 verabschiedet. Damit wurde die Grundlage geschaffen, die Finanzierungströme und das Tragen der Kosten im Kanton Solothurn für den Bereich Behinderung angemessen und bedarfsgerecht neu zu gestalten.

Prinzip der Subjektfinanzierung

Solange das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) noch für die Finanzierung der Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung zuständig war, 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 Modell 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. deren jeweiligen Vertretungen zugeschiedt. Bei den Werkstätten wurde auf dieses System verzichtet bzw. die Abgeltung wird hier 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 dafür besorgt zu sein, die in Rechnung gestellten Vollkosten mittels Eigenleistungen (Einkommen, Vermögen und Sozialversicherungsleistungen) und bedarfsabhängigen 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 Bewohnerinnen und Bewohner einer bestimmten Institution die gleiche Taxe bezahlen mussten, unabhängig vom jeweiligen persönlichen Betreuungsbedarf. 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 und für den Bereich Aussenwohngruppe in drei Stufen eingeteilt. Diese Einstufung wurde im Rah-

men der Revision der Taxgestaltung fortan als Multiplikator für einen pro Institution festgelegten Betreuungsindex verwendet, was letztlich zu einer individualisierten Taxe pro Person führt. 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 sind und welche zu den Anlagekosten bzw. zu den Betreuungsleistungen gehören. Damit verbunden ist auch eine Flexibilisierung des Leistungsbezugs.

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

Die Gesamttaxe von Wohnheimen und Tagesstätten ist 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 pro Indexpunkt 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 erfolgt die Abgeltung über Monatspauschalen oder Stundenansätze, 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 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.--).

Steuerung über Taxen

Die Taxgestaltung im Kanton Solothurn wird nicht den einzelnen Institutionen überlassen, sondern ist reguliert. Der Regierungsrat erlässt jährlich Budgetweisungen zuhanden der Institutionen. Gestützt auf diese Weisungen erstellen die Einrichtungen ihre Voranschläge und ersuchen um Bewilligung der beantragten Taxen. Gestützt auf die Voranschläge und Taxgesuche der Einrichtungen erstellt das ASO eine Übersicht zur Festlegung der generellen Höchstattaxe. Hinzugezogen werden auch konkrete Erfahrungswerte und die vorhandenen Jahresrechnungen. Anhand dieser Grundlagen legt der Regierungsrat gemäss § 52 Abs. 1 SG für anerkannte Institutionen jährlich generelle Höchstattaxen fest. Anhand dieser Grundlagen werden danach die individuellen Taxen bewilligt oder festgelegt (§ 52 Abs. 2 und 3 SG). Damit wird verbindlich geregelt, welche Taxe die Institution 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), Leistungsvereinbarungen ab. Darin werden Sachverhalte geregelt, die über die Betriebsbewilligung hinausgehen und Teil einer partnerschaftlichen Beziehung sein sollen. Ein wichtiger Ausfluss davon ist das jährliche 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.

Kostenverteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden

Nach § 141 SG ist der Kanton auf die institutionalisierten Angebote fokussiert, während die ambulante Betreuung von Menschen mit Behinderung bzw. die Gewährleistung von Lebensgrundlagen für die selbstständige Lebensführung gemäss § 142 SG Sache der Einwohnergemeinden ist.

Diese Zuständigkeitsordnung hat wesentlichen Einfluss auf die Finanzierung bzw. Kostenverteilung und gibt Aufschluss darüber, welche Leistungsbestandteile durch welche Kostenträger zu übernehmen sind.

Wie bereits ausgeführt, bezahlen Menschen mit Behinderung mit den Eigenmitteln und Sozialversicherungsleistungen ihren Lebensbedarf soweit wie möglich selbst (§ 9 SG). Reichen diese Mittel für den anerkannten Bedarf nicht aus, können zusätzlich Ergänzungsleistungen zur IV-Rente beantragt werden.

Die pro Jahr gewährten Ergänzungsleistungen werden über die nachfolgend aufgeführten Kostenträger finanziert (Basis Budget 2016):

Gewährte EL zur IV (Ausgabe)	Fr. 122'000'000.00
Kostenanteil für stationäre Wohnformen durch Kanton bezahlt	Fr. 38'000'000.00
Kostenanteil durch Bund bezahlt	Fr. 28'000'000.00
Zwischentotal	Fr. 56'000'000.00
Anteil Kosten durch Gemeinden bezahlt (1/2 Zwischentotal)	Fr. 28'000'000.00
Anteil Kosten durch Kanton bezahlt (1/2 Zwischentotal)	Fr. 28'000'000.00

Tabelle 1: EL nach Kostenträger, Budget 2016

Aus der obigen Darstellung geht hervor, dass 38 Mio. Franken, welche durch die stationären Wohnformen verursacht werden, vollumfänglich durch den Kanton getragen werden. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund an der Finanzierung und deckt damit teilweise die bedarfsorientierte Existenzsicherung. Der verbleibende Rest wird hälftig durch Kanton und Einwohnergemeinden getragen (aktueller Verteilschlüssel 50:50).

Weiter trägt der Kanton wie oben ausgeführt alleine die Direktzahlungen für den Bereich „Werkstätten“. Im Budget 2016 werden Auslagen von rund 22 Mio. Franken für die innerkantonalen Werkstätten und solche in der Höhe von 6.5 Mio. Franken für ausserkantonale Werkstätten erwartet.

Kostenentwicklung

Die Kosten im Bereich EL zur IV sind in den letzten Jahren gestiegen. Diese Entwicklung hat verschiedene Gründe. Besonders ins Gewicht fallen die gesellschaftlichen Faktoren: die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung hat zugenommen, die Tragfähigkeit des sozialen und familiären Umfeldes ist geringer geworden, schwere Unfälle führen heute vielfach nicht mehr zum Tod, oft aber zu einer schweren Behinderung und die Anzahl von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen wächst. Darüber hinaus konnte die Struktur- und Betreuungsqualität und damit das allgemeine Lebensumfeld für Menschen mit Behinderung kontinuierlich verbessert werden, was ebenfalls Einfluss auf die Kosten hat. Die Entwicklung ist in der nachfolgenden Übersicht abgebildet.

Kostenaufteilung EL zur IV

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Kosten EL zur IV	81.1	83.0	93.7	105.2	110.7	113.1	114.7	121.5
Kostensteigerung in %		2.5	12.9	12.3	5.2	2.2	1.4	5.9
./ Anteil Bund	19.0	19.3	21.5	21.5	21.9	22.6	23.7	25.1
./ Anteil Kanton (stationär)	24.0	25.0	29.5	37.0	37.0	38.0	38.0	38.0
In den EL IV-Verteilschlüssel fallend	38.1	38.7	42.7	46.7	51.8	52.5	52.8	58.4
Anteil Gemeinden in % (EL-Verteilschlüssel)	-	56.4	56.4	56.4	56.4	56.4	50.0	50.0
Anteil Kanton in % (EL-Verteilschlüssel)	-	43.6	43.6	43.6	43.6	43.6	50.0	50.0
Anteil Gemeinde in CHF	21.5	21.8	24.1	26.3	29.2	29.6	26.4	29.2
Anteil Kanton in CHF	16.6	16.9	18.6	20.4	22.6	22.9	26.4	29.2

Tabelle 2: Kostenaufteilung EL zur IV

2008 ist das Übergangsjahr nach NFA, Zusammenzug für Kanton

Gesamtkosten Kanton (EL, IV und Direktzahlung)

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Direktzahlung Kanton (Werkstätten)	35.1	33.3	29.5	25.0	26.4	28.2	29.0	30.1
Anteil Kanton via EL IV	24.0	25.0	29.5	37.0	37.0	38.0	38.0	38.0
Total Kosten Kanton, stationär und teilstationär	59.1	58.3	59.0	62.0	63.4	66.2	67.0	68.1
Anteil Kanton, ambulant	16.6	16.9	18.6	20.4	22.6	22.9	26.4	29.2
Total Kosten Kanton	75.7	75.2	77.6	82.4	86.0	88.1	93.4	97.3

Tabelle 3: Gesamtkosten Kanton (EL, IV und Direktzahlung)

Datenquelle: Eigenerhebung ASO