Harte Nüsse

Wie sich die neuen Personalschlüssel ab Januar 2017 berechnen, ist – gelinde gesagt – kompliziert. Eines ist jetzt schon klar: Das System können wir nur knacken, wenn in der Zukunft tatsächlich valide Personalbemessungssysteme gefunden werden.

Text: Nicola Dissel-Schneider | Olaf Roßbach

Zum Stichtag am 1. Januar 2017 werden die bisherigen drei Pflegestufen und das bisher gesonderte Verfahren zur Feststellung des Vorliegens einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz (EAK) ersetzt durch ein System der Einstufung in fünf Pflegegrade. Zum selben Zeitpunkt sollen die bestehenden Vergütungsvereinbarungen auf die neuen Pflegegrade durch gesetzlich geregelte Überleitung, durch landesspezifische Vereinbarungen oder durch individuelle Verhandlungen übergeleitet werden. Grundlage der bestehenden Vergütungssätze sind jedoch Personalschlüssel. Werden diese nicht eingehalten, drohen bekanntlich Rückzahlungen nach § 115 Abs. 3 SGB XI.

Wie sollen die Personalschlüssel umgerechnet werden?

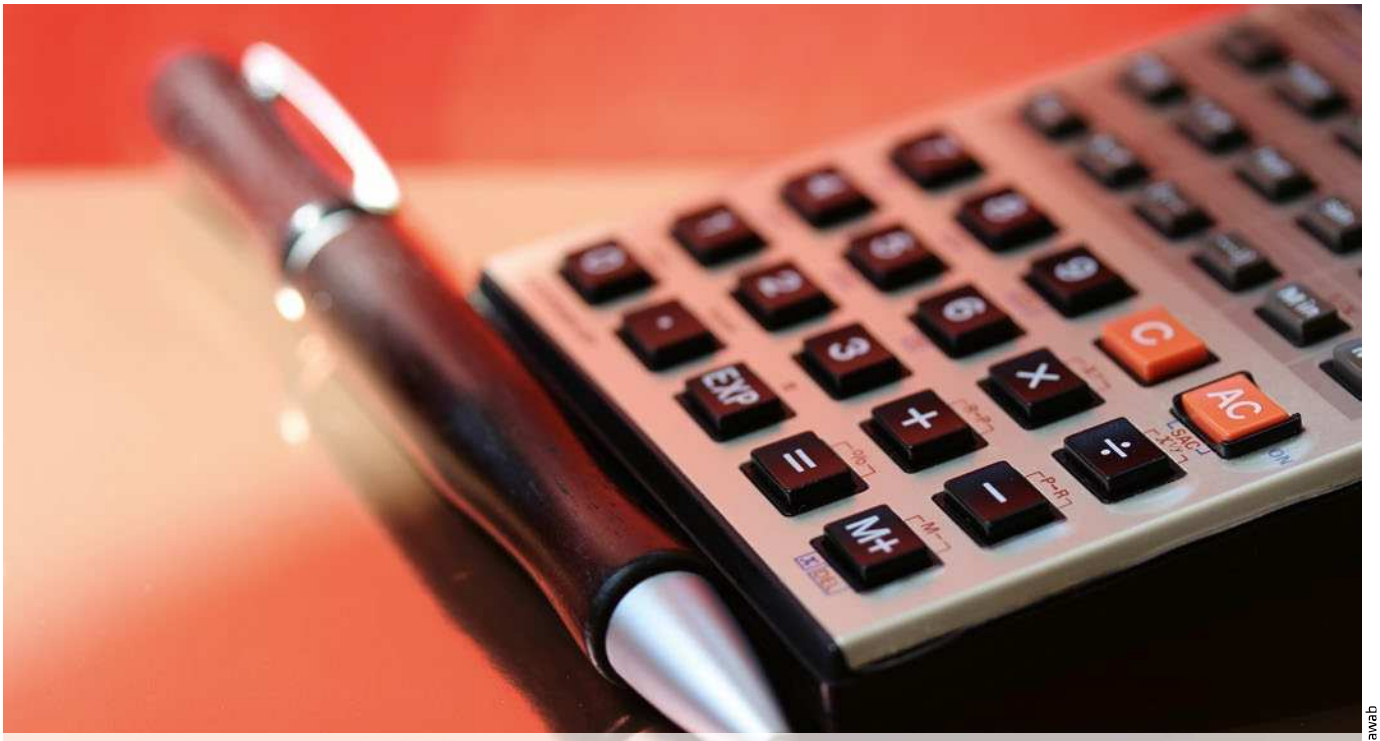
Eigentlich gar nicht. Die Personalschlüssel waren das Ergebnis – ob richtig oder falsch sei dahingestellt – des notwendigen zeitlichen Einsatzes der Pflege- und Betreuungskräfte in Abhängigkeit der Pflegebedürftigkeit der drei Pflegestufen. Die Pflegegrade geben hierüber keine Auskunft mehr. Sie bestimmen den Grad der verbliebenen Selbständigkeit und Fähigkeiten des Bewohners. Wie viel Personal man dafür benötigt, um den Grad der fehlenden Selbständigkeit auszugleichen, soll eine Expertenkommission bis zum 30.6.2020 ermitteln.

Der Gesetzgeber regelt nur, wie gemäß § 92 e SGB XI das Budget umgerechnet wird. Grundlagen für ein bestimmtes vorzuhaltendes Personal fallen ersatzlos weg, da die Berechnungsgröße der Pflegestufen wegfällt.

Also zurück zu den Anfängen? Ab 1.1.2017 reine Budgetverhandlungen ohne Personalvorgaben – und abwarten, welche Antworten uns die Experten bis zum 30.6.2020 präsentieren werden? Antwort auch hier: ein klares Nein! Es ist das Ziel des Gesetzgebers ebenso wie der Kostenträger und der

RAT FÜR DIE PRAXIS

- Der tatsächliche Personalbedarf sollte regelmäßig mit den aus den neuen Personalschlüsseln resultierenden Personalmengen Pflege/Betreuung verglichen werden.
- Der tatsächliche Personalbedarf sollte insbesondere dann neu untersucht werden, wenn ein nennenswerter Anteil von Pflegebedürftigen betreut wird, die tatsächlich nach den neuen Begutachtungsrichtlinien eingruppiert worden sind.
- Klafft der notwendige Personaleinsatz mit den aus den neuen Personalschlüsseln resultierenden Personalmengen auseinander, so sollte nicht der Weg gescheut werden, auch im Rahmen von laufenden Vergütungsvereinbarungen zu Neuverhandlungen aufzurufen. Diese Möglichkeit hat der Gesetzgeber ausdrücklich in § 85 Abs. 7 SGB XI in der Fassung ab 1.1.2017 vorgesehen, um sicherzustellen, dass bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen die Pflegesätze neu zu verhandeln sind, insbesondere bei einer erheblichen Abweichung der Bewohnerstruktur.
- Für Fachpflegeeinrichtungen müssen weiterhin besondere Personalschlüssel entwickelt werden.
- Die Einhaltung der Anhaltswerte, wie sie sich aus der Vergütungsvereinbarung der einzelnen Einrichtung ergeben, stellt nach den Regelungen der Landesheimgesetze als gesetzliche Vermutung eine ausreichende Personalausstattung sicher. Es wird sich zeigen, wer schneller auf eine Anpassung der Personalschlüssel drängt: Die Heimaufsichtsbehörden über den Hebel des § 117 Abs. 6 SGB XI oder die Expertengruppen, die bis zum 30.6.2020 den Stein der Weisen in Bezug auf ein valides Personalbemessungssystem finden sollen, wenn der Heimträger nicht von sich aus aktiv wird und nach seinen eigenen „validen Methoden" das Personal in nächsten Vergütungsrunden fordert und belegt, das für die Betreuung der Bewohner seines Hauses benötigt wird.



Die neuen Personalschlüssel werden aktuell meist so ermittelt, dass sie nicht den Personalbedarf der neuen Pflegegrade abbilden, sondern das Ergebnis mathematischer Überleitungen sind.

Foto: Susanne El-Nawab

Einrichtungsträger, dass die Pflegesätze ab 1.1.2017 zum einen dasjenige Personal finanzieren, das die Einrichtung faktisch hat und auch zukünftig halten soll (eine Verschlechterung der Personalausstattung durch die Einführung der Pflegegrade soll ausgeschlossen werden) und dass zum anderen auch das Personal vergütet wird, das (ggf.) durch die Änderung des Einstufungssystems und durch die dadurch ggf. resultierende Änderung der Bewohnerschaft der Einrichtungen und ihres Bedarfs zukünftig benötigt wird.

Fakt ist aber auch: Die aktuellen Antworten der Pflegesatzparteien auf Frage der Personalschlüssel für die Pflegegrade bis zur Veröffentlichung des validen Personalbewertungssystems orientieren sich im ersten Schritt vorrangig danach, zumindest den aktuellen Personalstand zu halten – und zu finanzieren. Das Ziel der neuen Begutachtungskriterien, den Bedarf der kognitiven Einschränkung besser abzubilden – um das hierfür benötigte zusätzliche Personal zu bestimmen, wird dabei gänzlich ignoriert. Somit werden die neuen Personalschlüssel aktuell mehrheitlich so gefunden, dass sie nicht den Personalbedarf der neuen Pflegegrade abbilden, sondern das Ergebnis mathematischer Überleitungen sind.

Wir müssen in Zukunft valide Personalbemessungssysteme finden

Fazit: Die bisherigen Personalschlüssel bilden gut oder schlecht den effektiven Personalbedarf ab, die neuen Pflegeschlüssel nach den zukünftigen Pflegegraden schlechter. Die Schlüssel dienten vorher einzig dazu, berechnen zu können, wie viel Personal zu den verhandelten Kosten über die Vergütungssätze refinanziert werden. Das sollen sie zukünftig auch, ist jedoch aufgrund vorgegebener Leistungsbeträge und eines einheitlichen Eigenanteils kaum möglich. Dieses System bekommen wir nur geknackt, wenn tatsächlich in der Zukunft valide Personalbemessungssysteme gefunden werden.

Übergangsregelung der Länder

Nachfolgend werden beispielhaft vereinbarte Übergangsregelungen i. S. v. § 92 c SGB XI und deren Auswirkung auf die ab 1.1.2017 geltenden Personalschlüssel Pflege/Betreuung beschrieben. Die Beispiele liefern eine Übersicht über die Umsetzungsmöglichkeiten. Die bislang veröffentlichten Umrechnungsmethoden lassen zwei Ansatztypen erkennen: Die erste Gruppe betrifft die Bundesländer, die als Umrechnungsgröße für die neuen Pflegeschlüssel die bislang über die Vergütungssätze finanzierten Personalkosten der einzelnen Einrichtungen zugrunde legen. Als Folge werden für jede Einrichtung individuelle neue Personalschlüssel ermittelt. Es gibt somit in diesen Bundesländern ab 1.1.2017 keine einheitlichen Personalschlüssel.

Die zweite Gruppe sind die Bundesländer, die auch zukünftig an landesweit einheitlichen Personalschlüssel oder Bandbreiten festhalten und die bisherigen Personalschlüssel in neue Personalschlüssel nach Pflegegraden überleiten (z. B. Hamburg, Sachsen). Das Positive dieser Variante ist, dass die vereinbarten Personalkosten keinen Einfluss auf die neuen Personalschlüssel haben.

Die nachfolgend dargestellten Personalschlüssel beinhalten keine Pflegedienstleitung.

Gruppe 1:

Bayern: Ausgangsbasis sind die bisherigen Personalschlüssel für Bewohner mit Eingeschränkter Alltagskompetenz (EAK). Die damit finanzierten durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft (VK) und Jahr im Bereich Pflege und Betreuung werden sodann auf Personalschlüssel nach Pflegegraden umgerechnet. Die Differenzierung nach Pflegegraden orientiert sich an den Äquivalenzen, die sich aus der Summe des

aus den Personalkosten Pflege/Betreuung resultierenden einheitlichen Eigenanteils und der jeweiligen Leistungsbeträge nach Pflegegraden ergeben (siehe Abbildung unten).

Die Personalschlüssel sollen regelmäßig an die gesammelten Daten des Verhältnisses Einstufung der Bewohner in die Pflegegrade zum vorhandenen Personaleinsatz angepasst werden.

Gruppe 2:

Hamburg: Hamburg hat den Weg gewählt, die Umstellung der Personalschlüssel nicht durch komplizierte Rechenwege aus den alten Schlüsseln zu ermitteln. Es wurden mit dem Abschluss eines neuen Rahmenvertrages auch gleich allgemein gültige Personalschlüssel für die Zeit ab 1.1.2017 verbindlich für alle Einrichtungen festgeschrieben, von denen man glaubt, dass sie zutreffend seien (siehe Abbildung unten). Den Einrichtungen wird ein halbes Jahr Zeit gegeben, das aus dem neuen Schlüssel in der Regel resultierende Mehrpersonal zu rekrutieren. Gelingt dies nicht, muss die Pflegeeinrichtung sich selbst einen Belegungsstopp auferlegen!

Das aus dem neuen Personalschlüssel resultierende Mehrpersonal soll in den übergeleiteten Pflegesätzen ab 1.1.2017 zusätzlich berücksichtigt werden. Da das Mehrpersonal jedoch erst sukzessive bis zum 30.6.2017 eingestellt werden muss, stellt die Regelung zumindest für eine kurze Zeit einen finanziellen Puffer dar, um die Erlösrückgänge aufgrund der durch die NBA zu erwartenden sinkenden Bewohnerstrukturen (Rothgang-Effekt) aufzufangen. Dann geht es den Pflegeeinrichtungen bei Nichterfüllung an den Kragen.

Sachsen: Dass der Einfallsreichtum im Zuge der Überleitung der Personalschlüssel keine Grenzen kennt, beweist auch Sachsen. Hier wird mit Äquivalenzen nach der Rothgang-Studie (Pflegegrad 1 = 1,0; Pflegegrad 2 = 1,29; Pflegegrad 3 = 1,75; Pflegegrad 4 = 2,24; Pflegegrad 5 = 2,46) gearbeitet. Abgeleitet aus der zum Stichtag ermittelten Personalmenge auf Basis der alten Schlüssel ergeben sich die neuen Personalschlüssel aus einem aus den Äquivalenzen ermittelten Vergleichswert. Da es landesweit für Bewohner der Stufe 0 keinen Pflegeschlüssel gibt, wird der Pflegeschlüssel des Grades 2 „aufgefüllt" mit dem Personal der bisherigen Pflegestufe 0 mit EAK (siehe Abbildung auf Seite 47).

Ob die Äquivalenzen zutreffend sind, wird sich zeigen. Denn die Rückschlüsse aus der Rothgang-Studie werden oft angezweifelt, insbesondere von den Kostenträgern, wenn es um das Thema Risikozuschlag zum Auffangen des Rothgang-Effektes geht.

Interessant ist, dass vollstationäre Einrichtungen ein Mehrpersonal in der Relation 1 : 50 erhalten. Das so ermittelte zusätzliche Personal wird ab dem 1.1.2017 mit durchschnittlich 38 000 Euro je VK und Jahr auf die Pflegesätze aufgeschlagen. Tarifgebundene Träger werden sich mit diesen Personalkosten nur schwer zufriedengeben können.

Mischung aus Gruppe 1 und 2:

Niedersachsen: Niedersachsen war das erste Land, welches es geschafft hat, eine landesweite Vereinbarung i. S. v. § 92 c

BAYERN

Personalschlüssel nach Pflegestufen				Personalschlüssel nach Pflegegraden			
	Bewohner		Pflege/ Betreuung		Bewohner	Pflege/Betreuung nach Ø Personalkosten je VK	
Stufe	mit EAK	ohne EAK		Grad		€ 40.000	€ 50.000
0	3	--	1 : 6,70	2	24	1 : 4,574	1 : 3,962
I	31	21	1 : 3,00	3	40	1 : 2,761	1 : 2,723
II	24	9	1 : 2,25	4	27	1 : 1,954	1 : 2,053
III	9	3	1 : 1,90	5	9	1 : 1,727	1 : 1,849
Personalmenge in VK		38,764 VK				38,765 VK	38,766 VK

HAMBURG

Personalschlüssel nach Pflegestufen				Personalschlüssel nach Pflegegraden		
	Bewohner		Pflege/ Betreuung		Bewohner	Pflege/Betreuung lt. Rahmenvertrag
Stufe	mit EAK	ohne EAK		Grad		
0	3	--	1 : 12,31	2	24	1 : 4,60
I	31	21	1 : 4,06	3	40	1 : 2,80
II	24	9	1 : 2,39	4	27	1 : 1,99
III	9	3	1 : 1,69	5	9	1 : 1,77
Personalmenge in VK			33,96 VK			38,16 VK

SACHSEN

Personalschlüssel nach Pflegestufen				Personalschlüssel nach Pflegegraden		
	Bewohner		Pflege/ Betreuung		Bewohner	Pflege/Betreuung
Stufe	mit EAK	ohne EAK		Grad		
0	3	--	--	2	24	1 : 4,76
I	31	21	1 : 4,50	3	40	1 : 3,51
II	24	9	1 : 2,90	4	27	1 : 2,74
III	9	3	1 : 1,90	5	9	1 : 2,49
Personalmenge in VK			29,917 VK			29,917 VK

NIEDERSACHSEN

Personalschlüssel nach Pflegestufen				Personalschlüssel nach Pflegegraden			
	Bewohner		Pflege/ Betreuung		Bewohner	Pflege/Betreuung Alternative	
Stufe	mit EAK	ohne EAK		Grad		A	B € 38.000
0	3	--	1 : 12,160	2	24	1 : 4,000	1 : 6,104
I	31	21	1 : 3,650	3	40	1 : 3,280	1 : 3,133
II	24	9	1 : 2,430	4	27	1 : 2,343	1 : 2,078
III	9	3	1 : 1,820	5	9	1 : 1,820	1 : 1,806
Personalmenge in VK			34,667 VK			34,667 VK	34,674

SGB XI zu finden. Neben der Überleitung der Pflegesätze nach den gesetzlichen Vorgaben in § 92 e SGB XI und der Gewährung eines Risikozuschlages in Abhängigkeit des Anteils der Bewohner mit EAK zur Abfederung des Rothgang-Effektes wurde eine Überleitung der Personalschlüssel Pflege/Betreuung nach zwei Alternativen vereinbart.

Alternative A sieht eine mengenneutrale Überleitung vor. Dabei wird der Personalschlüssel des Pflegegrades 1 gleichgesetzt mit dem Schlüssel der Pflegestufe 0 (1 : 12,16). Die weiteren Schlüssel werden ermittelt aus dem bisherigen durchschnittlichen Personalschlüssel, der sich aus der Überleitung der Bewohner in die jeweiligen Pflegegrade ergibt.

Alternative B ermittelt die Personalschlüssel retrograd aus den in der Einrichtung vereinbarten durchschnittlichen Personalkosten je VK Pflege/Betreuung und aus den übergeleiteten Pflegesätzen. Die Alternative B entspricht also der Systematik aus Bayern. Das Beispiel ermittelt einen Personalschlüssel einer Einrichtung mit verhandelten Personaldurchschnittskosten von 38 000 Euro pro VK/Jahr (siehe Abbildung oben).

Die Alternative B bedeutet in der Regel etwas mehr Personal, ohne dass damit ein Budgetzuwachs verbunden ist. Prinzipiell sollte man sich daher für Alternative A entscheiden. Die Alternative B kann jedoch auch von Interesse sein. Je nachdem, wie sich die Einstufungen nach den NBA entwickeln und je nachdem, welche Prämisse ein Einrichtungsträger bzgl. der zukünftigen Personalentwicklung hat (Mengensicherung oder Budgetsicherung), ist auch Alternative B nicht ganz uninteressant.

Fazit: Personalschlüssel regelmäßig neu justieren

Die Beispiele machen deutlich, dass sich die Ermittlung der neuen Personalschlüssel im Bereich Pflege/Betreuung oftmals an rein rechnerischen Werten wie z. B. an den bislang vereinbarten durchschnittlichen Personalkosten je VK orientieren. Dass die neuen Personalschlüssel somit keinen Rückschluss auf den zeitlichen Arbeitsaufwand auf Leistungserbringerseite zulassen, dürfte einleuchtend sein.

Dies bestätigt auch die Vorgabe in vielen Vereinbarungen nach § 92 c SGB XI, wonach die Personalbemessungsgrundlagen regelmäßig überprüft und neu justiert werden sollen. Dies entspricht der Regelung des § 85 Abs. 7 SGB XI in der Fassung ab 1.1.2017.

MEHR ZUM THEMA

Veranstaltungs-Tipp: Mehr Infos auf den Altenheim Managertagen 2016/2017: www.ah-managertag.de

Nicola Dissel-Schneider ist Rechtsanwältin bei der HKB GmbH, Steuerberatungsgesellschaft in Koblenz. Kontakt: www.hkb-koblenz.de

Olaf Roßbach ist Geschäftsführer der HKB GmbH Beratungsgesellschaft für Pflegeeinrichtungen und Vorstand im VDAB Bayern