

Regierungsratsbeschluss

vom 18. Dezember 2012

Nr. 2012/2550

KR.Nr. I 158/2012 (DBK)

Interpellation Franziska Roth (SP, Solothurn); Reorganisation des Volksschulamts VSA (31.10.2012)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Der Schulpsychologische Dienst SPD ist die kantonale Fachstelle für schulische und erzieherische Fragen. Dieser Dienst unterstützt Eltern, Kinder und Jugendliche wie auch Lehr- und Fachpersonen, Schulleitungen und Behörden. Der Dienst klärt ab und beantragt sämtliche Massnahmen im Rahmen der Speziellen Förderung.

Der SPD ist zudem die einzige antragsberechtigte Stelle für sonderpädagogische Massnahmen und Sonderschulung. Das heisst, alle Menschen, welche eine besondere Unterstützung brauchen, werden vom SPD abgeklärt. Die entsprechende Massnahme wird dann beim Volksschulamt VSA beantragt und dieses erlässt die individuelle Verfügung.

Im Weiteren hat der SPD neu auch den Frühbereich unter sich. Er ist also ab Geburt der Kinder zuständig für Abklärung und Beantragung allfälliger Massnahmen.

Aufgrund dieses Aufgabenpakets wird ersichtlich, dass eine grösstmögliche Unabhängigkeit des SPDs geradezu zwingend ist. Insbesondere in Abgrenzung zum VSA, welches die verfügende Stelle ist. Im Weiteren muss eine Stelle mit einem solchen Paket an Aufgaben ausreichend dotiert sein, sowohl was die Stellenprozente als auch das Fachwissen anbelangt.

Die Praxis ist nun eine andere. Laut Organigramm ist der SPD Teil der Abteilung individuelle Leistungen und damit in der gleichen Abteilung, welche die Anträge prüft, die Massnahmen verfügt und für das Controlling verantwortlich ist. Von Unabhängigkeit kann keine Rede sein. Die Wartezeiten für Termine für Eltern, Schulen und sonderpädagogische Einrichtungen lassen vermuten, dass der SPD über zu wenig Stellenprozente verfügt. Das Fachwissen, um Abklärungen im Frühbereich von Säuglingen und Kleinkindern vorzunehmen, fehlt. Diese Aufgabe hat das VSA, trotz grosser Bedenken der Fachleute, dem SPD übergeben. Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wieso wurde im Rahmen der Reorganisation des Volksschulamtes VSA der SPD als eigenständige Abteilung aufgelöst und damit seine Unabhängigkeit aufgegeben?
2. Wie geht diese Organisation zusammen mit dem Anspruch, dass abklärende, antragsstellende, verfügende und kontrollierende Stelle nicht unter gleicher Führung sein dürfen?
3. Wie stellt eine solche Organisation sicher, dass Vorgaben der Abteilung im pädagogischen und sonderpädagogischen Bereich, insbesondere Sparvorgaben, die fachliche Beurteilung nicht beeinflussen?
4. Wieso hat das Amt trotz grosser Bedenken der Fachleute den Frühbereich, insbesondere Abklärungen von Säuglingen und Kleinkindern bis 3 Jahre, dem SPD übergeben, welcher weder das nötige Fachwissen noch die Erfahrung in diesen Aufgaben besitzt?
5. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um diesen Missstand zu beheben?
6. Wie lange sind Wartezeiten durchschnittlich, im Minimum und Maximum?
7. Ist eine weitere Aufstockung der Stellenprozente beim SPD vorgesehen? Wenn nein, wie gedenkt das Amt mit diesen langen Wartezeiten umzugehen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 *Wieso wurde im Rahmen der Reorganisation des Volksschulamtes VSA der SPD als eigenständige Abteilung aufgelöst und damit seine Unabhängigkeit aufgegeben?*

Nach § 12 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG¹⁾) sorgt der Regierungsrat für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation. Er passt sie veränderten Verhältnissen an. Gemäss § 10 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV²) bestimmt der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin die Grundzüge der Organisation. Die Detailorganisation des Amtes wird vom Chef oder der Chefin des Amtes bestimmt (§13 RVOV). Das Volksschulamt (VSA) ist gemäss § 80 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969³⁾ die kantonale Aufsichtsbehörde für die Volksschule; es ist insbesondere zuständig für die pädagogischen, didaktischen, organisatorischen und personaladministrativen Belange.

Als Folge der Einführung der Geleiteten Schulen (Inkraftsetzung 1. August 2006) und des Rückzugs der Invalidenversicherung aus der Sonderpädagogik (Inkraftsetzung 1. Januar 2008) wurde das Amt aufgrund veränderter Aufgaben auf die Globalbudgetperiode 2010 bis 2012 funktional – und nicht hierarchisch – neu gegliedert. Die Neuorganisation wurde in der Globalbudgetvorlage (SGB 171/2009 vom 8.12.2009) beschrieben.

Entgegen der Annahme der Interpellantin war der Schulpsychologische Dienst (SPD) vor der Reorganisation keine eigenständige Abteilung, sondern seit vielen Jahren eine mit Zielvereinbarungen geführte Organisationseinheit innerhalb des Amtes. Er ist funktional eine Fachstelle des Amtes, erfüllt jedoch seine Aufgaben fachlich unabhängig, nach den ethischen und fachlichen Richtlinien der Föderation der Psychologinnen und Psychologen (FSP).

Die funktionale Einheit „individuelle Leistungen“ ermöglicht erheblichen inhaltlichen Synergiegewinn und interne Qualitätssicherung und eine Verbreiterung des Fokus' auf Störungen im schulischen Umfeld.

3.2 *Wie geht diese Organisation zusammen mit dem Anspruch, dass abklärende, antragsstellende, verfügende und kontrollierende Stelle nicht unter gleicher Führung sein dürfen?*

Die heutige Lösung entspricht den §§ 37 ff. VSG, der Behindertengleichstellungsgesetzgebung des Bundes (keine diskriminierenden Verwaltungsabläufe für Kinder mit Behinderungen) und dem kantonalen Leitbild Menschen mit Behinderung (Normalisierung). Die Funktionen, Zuständigkeiten und Abläufe sind geklärt und verschriftlicht. Der Daten- und Persönlichkeitsschutz ist jederzeit gewährleistet. Sämtliche Akteure verfügen ausschliesslich über die für ihre Zuständigkeit benötigten Daten.

Die Zusprennung einer sonderpädagogischen Massnahme erfolgt unverändert so, wie vor der Reorganisation: Für einen festgestellten Bedarf (Antrag SPD) wird eine geeignete Massnahme

¹⁾ BGS 122.111.

²⁾ BGS 122.112.

³⁾ BGS 413.111.

organisiert (Antrag Sonderpädagogik) und verfügt (Entscheid Chef VSA). Zudem besteht bei jeder Verfügung die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung (Verwaltungsgericht).

3.3 Wie stellt eine solche Organisation sicher, dass Vorgaben der Abteilung im pädagogischen und sonderpädagogischen Bereich, insbesondere Sparvorgaben, die fachliche Beurteilung nicht beeinflussen?

Das sonderpädagogische Angebot wird in der Angebotsplanung des Regierungsrats festgelegt. Die Steuerung und die Vorgaben ergeben sich aus dem Jahreskontrakt des Departements, zusätzlichen Aufträgen aus dem Regierungsrat und politischen Indikatoren aus dem Kantonsrat. Die Amtsleitung ist für die Umsetzung zuständig.

Eine Verknappung der Ressourcen wirkt sich immer – egal ob Sonderschulung, Regelschulung – auf die Möglichkeiten aus. Werden sie eingeschränkt, wird die Grenzlinie des Bedarfs in der Fachdiskussion geführt werden müssen.

Es ist zudem auch eine Tatsache, dass sowohl die unterschiedlich verfügbaren Angebote in den Kantonen als auch die unterschiedlichen Ansätze in der Fachdisziplin zu unterschiedlichen Anträgen führen können. Beides ist trotz den daraus oft entstehenden Diskussionen grundsätzlich für die Weiterentwicklung der Fachdisziplin wichtig.

3.4 Wieso hat das Amt trotz grosser Bedenken der Fachleute den Frühbereich, insbesondere Abklärungen von Säuglingen und Kleinkindern bis 3 Jahre, dem SPD übergeben, welcher weder das nötige Fachwissen noch die Erfahrung in diesen Aufgaben besitzt?

Per 1. Januar 2008 hat sich die Invalidenversicherung (IV) aus der Sonderpädagogik zurückgezogen. Die entsprechende Verantwortung ging an die Kantone über. Im Kanton Solothurn hat der Kantonsrat (KRB Nr. RG 051/2007 vom 16.5.2007) deshalb eine Ergänzung des VSG mit dem Bereich Sonderpädagogik beschlossen. Die Zuständigkeiten in der Sonderpädagogik sind seither in den §§ 37 ff. VSG geregelt.

Das VSG gibt in § 37^{ter} vor, dass – aus Gründen einer kantonsweit vergleichbaren Haltung und Qualität – nur noch *eine* Fachstelle mit den Abklärungen betraut werden soll. Die frühere Vielfalt von Abklärungs- und Antragsstellen (sonderpädagogische Institutionen, Fachpersonen aus Medizin, Logopädie, Psychomotorik konnten direkt bei der IV anmelden) hat sich weder im Kanton Solothurn noch in den anderen Kantonen bewährt und war mitverantwortlich für das Wachstum an sonderpädagogischen Interventionen. Zudem warf sie im Vollzug immer wieder Fragen auf wie Selbstzuweisung, unterschiedlicher Beurteilungsmassstab.

Mit RRB Nr. 2008/464 vom 18. März 2008 wurden die erweiterten Aufgaben des SPD festgelegt und dessen altersmässige Zuständigkeit erweitert. Konsequenterweise wurde und wird dieser Dienst seither auch für die neuen Aufgabenstellungen aufgerüstet. So wurden per 1. Januar 2011 einvernehmlich mit den privaten Fachstellen der Heilpädagogischen Früherziehung deren diagnostisch tätigen Psychologen und Psychologinnen übernommen und dadurch vier neue Planstellen beim SPD geschaffen. Diese Fachpersonen sind seither Teil des SPD. Das spezifische Wissen ist gesichert und wird konsequent weiterentwickelt. Seit 2011 werden zudem im Rahmen eines kantonsintern entwickelten Nachdiplomstudiengangs alle in öffentlichen und privaten sonderpädagogischen Fachstellen tätigen Psychologen und Psychologinnen gemeinsam weitergebildet.

Mit Ausnahme der im Veto Nr. 271 (KR Nr. VET 008/2012 vom 25.1.2012) gegen die Neufassung von § 16^{ter} der Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970¹⁾ von Kantonsrätin Franziska Roth diesbezüglich eingebrachten, kritischen Fragen haben sich im praktischen Vollzug dieser ausgeweiteten SPD-Funktion seit 2008 weder Probleme gestellt noch wurden von Fachstellen bei den kantonalen Behörden entsprechende Bedenken angemeldet.

3.5 Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um diesen Missstand zu beheben?

Es besteht kein Missstand.

3.6 Wie lange sind Wartezeiten durchschnittlich, im Minimum und Maximum?

Durch die Anpassungen des VSG in den Bereichen der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik wird die Handlungsfähigkeit der Schulen bzw. Institutionen gestärkt und Hindernisse durch administrative Prozesse und Abklärungen (zum Beispiel beim SPD) werden reduziert.

Heute verfügen die Schulen über einen Lektionenpool für individualisierte Förderung (Schulversuch Spezielle Förderung) und alle Institutionen der heilpädagogischen Früherziehung können im Rahmen eines Stundenpools von 100 bzw. 150 Stunden bedarfsweise direkt und ohne vorgängige Abklärung des SPD intervenieren. Entsprechend können Kinder, Schüler und Schülerinnen bedarfsweise ohne vorgängiges Warten auf eine Abklärung gefördert werden. Die notwendigen Abklärungen (zum Beispiel bei der interdisziplinären Optimierung, bei vermuteten Behinderungen) können vorausschauend und in Absprache mit den Eltern geplant und durchgeführt werden, so dass keine Wartezeiten entstehen. Hier kann auch auf unsere diesbezüglich umfassende Antwort auf die Kleine Anfrage Franziska Roth: Wie wird mit der Kürzung des Angebots an Heilpädagogischer Früherziehung HFE die Qualität gewährleistet? (RRB Nr. 2011/2090 vom 27.9.2011; KRB Nr. K 130/201) Ziffer 3.1 verwiesen werden.

Bei ausserordentlichen Situationen (seit der Einführung der Geleiteten Schulen und der speziellen Förderung nehmen diese, wie erwartet, ab) kann kurzfristig – innerhalb zweier Wochen – eine erste Beratung/Abklärung mit einer Fachperson des SPD vereinbart werden. Im ersten Quartal des Jahres müssen wegen grossem Arbeitsanfall (Klärungen in Hinblick auf das kommende Schuljahr) unter Umständen Priorisierungen nach Dringlichkeiten vorgenommen werden.

3.7 Ist eine weitere Aufstockung der Stellenprozente beim SPD vorgesehen? Wenn nein, wie gedenkt das Amt mit diesen langen Wartezeiten umzugehen?

Nach der 2011 bereits erwähnten und vollzogenen Aufstockung um die psychologischen Fachpersonen der Früherziehung (plus 4 Planstellen) ist heute, insbesondere auch durch die mittelfristig durch den Kantonsrat vorgegebenen (finanziellen) Rahmenbedingungen, kein weiterer Ausbau mehr vorgesehen bzw. möglich.



Andreas Eng
Staatsschreiber

¹⁾ BGS 413.121.1.

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (6) KF, VEL, YJP, DK, EM, LS

Volksschulamt (10) Wa, YK, RF, RUF, wic, eac, Eg, emf, ms, cb

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Solothurn (VSL-SO), Adrian van der Floe, Präsident,
Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen

Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil

Aktuariat BIKUKO

Traktandenliste Kantonsrat

Parlamentsdienste