

Regierungsratsbeschluss

vom 15. Dezember 2015

Nr. 2015/2119

Schulangebot der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Klinik (KJPK); Organisation und Finanzierung ab 1. Januar 2016

1. Ausgangslage

1.1 Ursprung und aktuelle Grundlage

Die Solothurner Spitäler AG (soH) führt seit 2004 im Rahmen der psychiatrischen Versorgung an der Waisenhausstrasse 10 in Solothurn auch die Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik (KJPK). Zu deren Organisation gehört heute für alle aufgenommenen Kinder und Jugendlichen ein internes Schulangebot mit aktuell 18 Plätzen. Diese Schulplätze wurden vor 2008 massgebend durch die Invalidenversicherung (IV) finanziert. Seit deren Rückzug (Neugestaltung der Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen) werden die Kosten dieser Sonderpädagogik gestützt auf die §§ 37 ff. des Volksschulgesetzes [VSG] vom 14. September 1969¹⁾ weitestgehend durch Schulgeldbeiträge der Gemeinden und Pauschalbeiträge des Kantons Solothurn abgedeckt.

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/930 vom 25. Mai 2010 wurden für die KJPK verschiedene durch den Rückzug der IV entstandene Fragen, insbesondere diejenige der Betriebsbewilligung und der Finanzierung, geklärt. Die Institution KJPK wurde als sonderpädagogisches Angebot (mit medizinischem Schwerpunkt) anerkannt, der internen Schule eine Betriebsbewilligung erteilt und – gestützt auf eine zu erstellende Kostenträgerrechnung – eine Finanzierung der Schulkosten zugesprochen. Zudem wurden der KJPK angesichts der langjährigen Praxis, namentlich auch der Praxis des früheren klinikhnlichen Gotthelf-Hauses in Biberist, weiterhin verschiedene Sonderregelungen zugestanden (direktes Zuweisungsverfahren, vereinfachtes Aus- und Übertrittsverfahren in Sonderschulen ohne Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst des Kantons Solothurn (SPD)).

Gestützt auf diese Klärungen wurde zwischen dem Departement für Bildung und Kultur (DBK), vertreten durch das Volksschulamt (VSA), und der Solothurner Spitäler AG (soH), Psychiatrische Dienste, für die Jahre 2012–2014 eine Leistungsvereinbarung (LV) abgeschlossen.

1.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen

Seit dem oben erwähnten Beschluss haben sich massgebende Rahmenbedingungen der solothurnischen Volksschule verändert. Als Folge der vom solothurnischen Stimmvolk am 14. April 2013 beschlossenen Änderung von Artikel 105 der Kantonsverfassung (KV)²⁾ ist der Kanton seit dem 1. Januar 2014 für die Führung der sonderpädagogischen Institutionen zuständig. Dieser führt seither fünf Heilpädagogische Schulzentren (HPSZ) direkt und kauft ergänzende, spezifische, sonderpädagogische Schulangebote bei langjährigen privaten Trägerschaften im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ein. Die entsprechenden Trägerschaften werden im RRB Nr. 2014/1705 vom 23. September 2014 namentlich aufgezählt und die

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ BGS 111.1.

kantonale Aufsichtsbehörde (VSA) wurde mit der Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen und dem Umsetzungsvollzug beauftragt.

Weiter wurde die konkrete Umsetzung der §§ 37 ff. Volksschulgesetz (VSG) im kantonsweit verbindlich anzuwendenden Leitfaden Sonderpädagogik 2013 festgelegt. Die darin beschriebenen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Funktionen entsprechen nebst den gesetzlichen Vorgaben auch der Rechtsprechung, welche sowohl auf Bundesebene (Vorgaben Behindertengleichstellungsgesetz BehiG, Bundesgerichtsurteile) als auch auf Ebene Kanton (Entscheide Verwaltungsgericht) die Verfahrensrechte der Eltern bestimmt. Diese wurden in den letzten Jahren durch verschiedene Urteile ausgeweitet.

Auch die Möglichkeiten der Regelschule haben sich verändert. Durch die seit 2010 schrittweise eingeführte Spezielle Förderung gemäss den §§ 36 ff. VSG verfügt die Volksschule im Kanton Solothurn heute über ein quantitativ und fachlich ausgeweitetes Förderangebot. Die geleiteten Regelschulen und deren zunehmend besser qualifizierte Lehr- und Fachpersonen können kompetenter mit anspruchsvollen Schülerinnen und Schülern umgehen. Als letztes Glied in der Kette sind die Regionalen Kleinklassen (RKK) zu erwähnen, die einlaufend seit 2014 insbesondere für Kinder in akuten Krisen und mit grossen Verhaltensauffälligkeiten einen stabilisierenden und klärenden schulischen Rahmen anbieten können.

1.3 Sonderregelungen

Heute erfolgt die Einweisung in die klinikinterne Sonderschule aus medizinischen Gründen und damit ohne beschwerdefähige Verfügung und ohne nachgewiesene Prüfung, ob die Massnahme auch in einem integrativen Rahmen umgesetzt werden könnte. Eine Bedarfsabklärung durch den SPD kann bisher weder beim Ein- noch beim Austritt in die Klinikschule stattfinden. Entsprechend herausfordernd sind die schulischen Fragen, wenn ein Schüler oder eine Schülerin nach mehrmonatigem Aufenthalt die Klinik und damit auch deren interne Schule verlässt.

Fragen ergeben sich auch in denjenigen Fällen, in denen nach Einschätzung der KJPK – für ausstehende Beteiligte (bisherige Lehrpersonen, Schulleitung Regelschule, Eltern) oft erstmals und überraschend – ein Sonderschulbedarf festgestellt wird.

1.4 Finanzierung und Führung

Die Kosten eines klinikinternen Schultages sind heute rund 20 % – 25 % höher als bei vergleichbaren Sonderschulen. Angesichts notwendiger und im Rahmen des Massnahmeplans 2014 auch beschlossener Sparmassnahmen sind zwingend Anpassungen notwendig. Das Budget der Klinikschule kann im Rahmen der bisherigen Praxis, d. h. mit Schulgeldbeiträgen der Gemeinden und mit einer ergänzenden vollkostendeckenden Pauschale des Kantons, nicht mehr finanziert werden.

Sowohl die Verantwortlichen der soH als auch der kantonalen Aufsichtsbehörde (VSA) haben den Handlungsbedarf erkannt. Sie haben sich bereits 2014 in der Form einer einjährigen LV für 2015 auf die massgebenden Punkte geeinigt, die sowohl den aktuellen internen Schulbetrieb kurzfristig und übergangsmässig sichern als auch die Eckpunkte für die notwendigen Klärungen definieren.

1.5 Kritik an KJPK-Schulgeldbeiträgen

Durch die ärztliche Einweisung in die KJPK wird gleichzeitig der Schulort Klinik festgelegt. Dadurch fallen für die Einwohnergemeinden im Einzelfall meist unerwartete, zusätzliche Schulgeldkosten an. Diese führen insbesondere bei Kleingemeinden zu deutlichen Überschreitungen der Budgets und zu entsprechenden Problemen. Die Zahl der Gemeinden, die sich deshalb bei der kantonalen Aufsichtsbehörde beschwerten, nimmt zu. Die Gemeinden kritisieren, dass sie im

heute angewandten Zuweisungsverfahren keinen Einfluss auf die kostenintensive Beschulungsform nehmen können. Zudem wird in Einzelfällen, angesichts der in den letzten Jahren deutlich ausgebauten unterstützenden Möglichkeiten der Regelschule, die Notwendigkeit einer internen Beschulung in der KJPk angezweifelt.

1.6 Möglichkeiten für neue Schulorganisationsform

Die für das Angebot der KJPk verantwortlichen Leitungspersonen der soH und Verantwortliche des VSA haben in der Zeit von November 2014 bis Oktober 2015, beginnend bei der Trägerschaftsfrage, verschiedene Möglichkeiten einer organisatorischen Neuausrichtung der klinik-internen Schule diskutiert. Dies mit dem Ziel, die Schule am bisherigen Standort weiter betreiben und so den interdisziplinären Austausch während der Behandlungsdauer sicherstellen zu können.

Die aus medizinischen Gründen erfolgte Klinikeinweisung und –entlassung bestimmt die dazwischenliegende Beschulungsfrage mit. Hier zwischen dem Primat der Medizin und dem Primat der Beschulung eine sachgerechte Lösung zu finden ist anspruchsvoll.

Seitens der kantonalen Aufsichtsbehörde (VSA) bestehen verschiedene Überlegungen, wie die schulische Förderung von Kindern und Jugendlichen während eines krankheitsbedingten Aufenthalts in der KJPk organisiert werden kann. In fachlicher Hinsicht sind heute das Fachwissen und die Kompetenzen (ausgebaute Angebote der Speziellen Förderung, Regionale Kleinklassen, Kantonalisierung der Heilpädagogischen Sonderschulen) vorhanden, um auch Schüler und Schülerinnen mit psychischen Auffälligkeiten bedarfsgerecht zu beschulen. Die Notwendigkeit der ausschliesslich klinikinternen Schulung kann heute angesichts der neuen Angebote relativiert werden. Neue interinstitutionelle Zusammenarbeitsformen sind zukünftig möglich und unter dem Normalisierungsaspekt auch konsequent anzuwenden.

2. Erwägungen

Wie in der Ausgangslage festgestellt, ergibt sich als Folge veränderter Rahmenbedingungen und neuer Vorgaben ein rascher Klärungsbedarf.

Die bisherige Betriebsform der klinikinternen Schule als Sonderschule legitimierte sich aufgrund der Umstände, Rahmenbedingungen und Erwartungen, die die Ausgangssituation im Kanton Solothurn vor 2010 prägten. Viele dieser Rahmenbedingungen haben sich inzwischen grundlegend verändert. Der Kanton baut seit 2014 zudem im ganzen Kantonsgebiet neue spezialisierte Schulklassen für Schülerinnen und Schüler mit deutlichen (auch psychischen) Verhaltensauffälligkeiten auf.

Bei der klinikinternen Schule der KJPk prallen heute unterschiedliche Erwartungen und verschiedene Finanzierungsinteressen aufeinander. Das Einweisungs- und Behandlungsverfahren in die KJPk (Primat der Medizin) bestimmt gleichzeitig das Verfahren sowie die Art, Form und Finanzierung der internen Schulung. Die aktuellen Verfahren und Regulierungen zur Sonderschule passen nicht zu diesem Primat der Medizin. Die Anerkennung als Sonderschule kann deshalb nicht aufrechterhalten werden. Mit dem Wegfall der Anerkennung entfällt die schulrechtliche Grundlage für die kommunalen Schulgeldbeiträge (§ 37^{quinquies} VSG). Eine Grundlage für die kantonale Finanzierung der klinikinternen Schule existiert aber auch weiterhin mit § 37^{novies} VSG, indem der Kanton die Kosten der pädagogisch-therapeutischen Angebote trägt.

Unbestritten ist, dass der Eintritt in die KJPk eine medizinische Massnahme darstellt und entsprechend dem Primat der Spitallogik zu folgen hat. Unbestritten ist ferner, dass im akuten Krankheitsfall eine regelschulkonforme Schulung (Umfang, Methodik, Organisation) nicht möglich ist. Dennoch liegt es im Interesse der Gesundheit und der Förderung, mit schulischen

Fördermassnahmen möglichst rasch wieder einzusetzen und damit die Reintegrationsbemühungen und die Normalisierung zu unterstützen.

Die klinikinterne Schule erfüllt in pädagogischer Hinsicht und bezüglich des eingesetzten Personals die Vorgaben für die Anerkennung und Bewilligung einer Privatschule. Ein Entzug der Bewilligung zum Führen einer Privatschule ist deshalb nicht gerechtfertigt. Damit die KJPk sich den neuen Vorgaben anpassen kann, bedarf es einer angemessenen Übergangsfrist. Die bestehende einjährige Leistungsvereinbarung (LV) für 2015 ist deshalb bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016, d. h. bis zum 31. Juli 2016, zu verlängern. Angesichts der bereits heute bestehenden Synergiemöglichkeiten im sonderpädagogischen Bereich und in Anerkennung der sich ergebenden Reorganisationskosten für die KJPk wird das Kostendach dieser verlängerten LV 2016 (Phase 1 der Reorganisation) für das Jahr 2016 auf maximal 900'000 Franken begrenzt.

Der Kanton ist verantwortlich für die sonderpädagogischen Angebote. Wo angezeigt, arbeitet er mit anderen Organisationen zusammen (§ 5 VSG). Gemäss § 16 Abs. 1 VSG sorgt der Kanton auch für die kinderpsychiatrische Betreuung. Nach § 99 VSG bestimmt der Regierungsrat das Angebot in der Sonderpädagogik. Um ab 1. August 2016 (Phase 2 der Reorganisation) die schulische Förderung als pädagogisch-therapeutische Massnahmen während der Akutphase des Klinikaufenthaltes sicherzustellen, werden der soH, beginnend ab 1. Januar 2017, maximal 750'000 Franken für das Rechnungsjahr 2017, abgegolten. Damit wird der Betriebsbeitrag des VSA zur Abgeltung sonderpädagogischer Massnahmen reduziert.

Unbestritten ist, dass im Kanton Solothurn trotz der anstehenden Veränderungen auch zukünftig sowohl eine kinder- und jugendpsychiatrische Grundversorgung, als auch eine dem jeweiligen Bedarf der Schüler und Schülerinnen angepasste Schulungsform angeboten werden. Zweifellos ergeben sich bei psychiatrisch bedingten Krisensituationen auch zukünftig spezifische Fragen, welche nur in einem abgesprochenen Zusammenwirken der verschiedenen Fachdisziplinen und unter Einbezug der Eltern nachhaltig gelöst werden können. Die Form und die Organisation dieser Zusammenarbeit muss unter Berücksichtigung der neuen Verhältnisse und veränderten Ressourcen neu geregelt werden. Integrative und regionale Lösungen sind nebst den Vorgaben aus dem BehiG auch aus Kosten- und Finanzierungssicht stärker zu gewichten. Für stabilisierte Schüler und Schülerinnen ist deshalb (von der Klinik aus) der Besuch der neuen Regionalen Kleinklassen vorzusehen. Hier ist eine sehr weitgehende individualisierte Schulung mit dem Ziel der Reintegration in die Regelschule möglich und die interdisziplinäre Zusammenarbeit ist sichergestellt.

3. Finanzierung

Die Finanzierung der Klinikschule erfolgt heute über die Finanzgrösse „Staatsbeitrag Sonderschulen“ (KOA 3634000 / A20402) und ist daher nicht Teil des Globalbudgets „Volksschule“ für die Jahre 2016 bis 2018. Finanzgrössen sind Einzelkredite und werden vom Kantonsrat jährlich beschlossen.

Das VSA ging angesichts der bereits erwähnten Veränderung der Rahmenbedingungen bei seiner Finanzplanung für die Jahre 2016 bis 2018 von einer vollständigen Einstellung des sonderpädagogischen Angebots in der KJPk aus. Durch den hier vorliegenden Beschluss, der in der Gesamtbetrachtung den Weiterbestand eines sonderpädagogischen Angebots in der KJPk als notwendig erachtet, wird der Umfang des bisherigen Angebots nun zwar deutlich reduziert, dennoch bleibt 2016 ein kantonaler Finanzierungsbedarf von 900'000 Franken und 2017 ein solcher von 750'000 Franken. Das zuständige VSA wird die Kreditgrösse entsprechend nach oben zu korrigieren haben. Die Finanzierung der neuen Leistungsvereinbarung ab 1. Januar 2017 wird im Rahmen des Voranschlags 2017 „Volksschule“ geregelt.

4. Beschluss

Gestützt auf die §§ 5 Absätze 2 und 3, 16, 37^{sexies} ff. und 99 Absatz 1 Buchstaben a und c Volksschulgesetz vom 14. September 1969¹⁾ und RRB Nr. 2014/1705 vom 23. September 2014:

- 4.1 Die durch RRB Nr. 2010/930 vom 25. Mai 2010 erteilte Anerkennung der KJPk-internen Klinikschule als Sonderschule wird per 31. Juli 2016 aufgehoben.
- 4.2 Die bestehende einjährige Leistungsvereinbarung (LV) für 2015 ist deshalb bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016, d. h. bis zum 31. Juli 2016 zu verlängern. Das Kostendach dieser verlängerten LV 2016 (Phase 1 der Reorganisation) und der Abgeltung für die daran anschliessenden pädagogisch-therapeutischen Massnahmen wird für das Rechnungsjahr 2016 mit maximal 900'000 Franken festgesetzt.
- 4.3 Mit dem Wegfall der Anerkennung als Sonderschule entfällt ab 1. August 2016 die rechtliche Grundlage für die bisherigen kommunalen Schulgeldbeiträge.
- 4.4 Die schulische Förderung der in der KJPk hospitalisierten Kinder und Jugendlichen wird ab 1. August 2016 (Phase 2 der Reorganisation) innerhalb der KJPk als pädagogisch-therapeutische Massnahme i.S.v. § 37^{sexies} ff. VSG bewertet und im Rahmen einer entsprechenden Leistungsvereinbarung pauschal durch den Kanton finanziert.
- 4.5 Als Kostendach für diese Leistungsabgeltung der pädagogische-therapeutischen Massnahmen gelten ab 1. Januar 2017 für das Rechnungsjahr 2017 maximal 750'000 Franken.
- 4.6 Die Verantwortlichen der soH und der kantonalen Aufsichtsbehörde (VSA) erarbeiten im Hinblick auf die Veränderung dieses sonderpädagogischen Angebots die Bedingungen und Abläufe für die künftige interdisziplinäre Zusammenarbeit, bewerten für das Rechnungsjahr 2018 die Abgeltung des Angebots neu und beantragen – wenn nötig – die entsprechenden Anpassungen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen Ziffer 4.1 dieses Beschlusses kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, 4502 Solothurn, eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

¹⁾ BGS 413.111.

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) AN, VEL, FL, DK, DT

Volksschulamt (7) Wa, YK, RF, EG, RUF, ESP, cb

VSEG, Geschäftsstelle, Bolacker 9, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen

Departement des Innern (2), Departementssekretariat

Solothurner Spitäler AG (soH), Martin Häusermann, CEO, Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn

Solothurner Spitäler AG (soH), Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik KJPK,

Waisenhausstrasse 10, 4500 Solothurn (interne Post)

Verband Schulleiterinnen und Schulleiter, VSL SO, Adrian van der Floe,

Oberstufenschulzentrum Derendingen-Luterbach, Schöllerstrasse 1, 4552 Derendingen