

Regierungsratsbeschluss

vom 2. April 2013

Nr. 2013/624

KR.Nr. I 012/2013 (DBK)

Interpellation Felix Lang (Grüne, Lostorf): Nachschulisches Angebot für behinderte Jugendliche ab 16 Jahren (RRB 2011/1249 vom 07.06.2011) (16.01.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Eine gleichnamige Interpellation vom 10.05.11 von Christine Bigolin Ziörjen (SP, Aetigkofen) hat zum RRB 2011/1249 vom 7. Juni 2011 geführt. Darin wird die komplexe Sachlage sehr gut und verständlich erläutert. Unter 3.4 (a. bis g.) "Aus kantonaler Sicht zusätzlich zu klärende Punkte" konkretisiert der Regierungsrat selber acht Fragestellungen und unter 3.5 wird das weitere Vorgehen festgelegt. In Punkt 3.5.2 heisst es wörtlich: "Das Departement für Bildung und Kultur wird dafür eine interdepartementale Arbeitsgruppe einsetzen. Dabei ist auch je eine Vertretung der IV, der aktuellen Ausbildungsstätten, der Sonderschulen und der Elternvereinigung vorzusehen. Ein erster Bericht ist Ende November 2011 vorzulegen." In der Kantonsratsdebatte vom 23.08.2011 wurde insbesondere das schnelle weitere Vorgehen von allen sich zu Wort meldenden Fraktionen als sehr wichtig beurteilt und gewürdigt. Recherchen haben nun aber ergeben, dass Personen für eine Arbeitsgruppe gefunden wurden und ein provisorischer Sitzungsplan gemacht wurde, diese Personen danach aber nie eine Einladung erhielten. Zudem ist aus der Wahrnehmung dieser Personen, Institutionen und Elternvereinigung nichts Weiteres mehr geschehen und die Problematik habe sich zwischenzeitlich noch verschärft. So werden zum Beispiel Verlängerungen der Sonderschulung nur noch bis Ende Monat des 18. Geburtstages verfügt.

Wir bitten den Regierungsrat, die sich daraus ergebenden formellen wie auch inhaltlichen Fragen zu beantworten.

1. Warum wurde das vom Regierungsrat beschlossene (RRB 2011/1249 Punkt 3.5) weitere Vorgehen nicht umgesetzt? Wann ist ein erster Bericht (nach RRB am 10. November 2011 vorzulegen) zu erwarten?
2. Warum wurden die betroffenen Institutionen, insbesondere Elternvereinigung und Fachkommission Menschen mit Behinderung über Verzögerung und/oder Änderung der Vorgehensweise und deren Begründung nicht informiert? Dies hat nachvollziehbar die allgemeine Verunsicherung zusätzlich erhöht.
3. Hat der Regierungsrat Verständnis, wenn sich Parlamentarier und Parlamentarierinnen als verschaukelt vorkommen, wenn in der Antwort auf eine Interpellation ein klares weiteres Vorgehen vom Regierungsrat (eine Art Beschluss) festgehalten wird und somit ein eventueller nachfolgender verbindlicher Auftrag aus Sicht des Parlaments als nicht nötig betrachtet wird, dann aber die Umsetzung des RRB nicht stattfindet?
4. Ist der Regierungsrat jetzt bereit, die in RRB 2011/1249 Punkt 3.4 und 3.5 festgehaltenen Fragen, beziehungsweise das festgehaltene weitere Vorgehen unverzüglich anzugehen, oder braucht es dazu einen erheblich erklärten Auftrag des Kantonsrates? Hat sich zwischenzeitlich aus der Sicht des Regierungsrates die Sachlage wesentlich geändert? Wenn Ja, inwiefern?
5. Wird sich die Problematik mit den Abgängern und Abgängerinnen aus der integrierten Schule (Schulversuch), die keinen Anspruch auf EBM bekommen, nicht noch zusätzlich verschärfen? Betrachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, wenn solchen Jugendlichen nach Schulabschluss bis zum 18. Geburtstag faktisch/finanziell nur noch ein Übertritt in eine HPS bleibt?
6. Was für Förderangebote, ausser der Möglichkeit bis zum 18. beziehungsweise 20. Altersjahr in einer HPS zu verbleiben, sieht das Konzept Sonderpädagogik 2020 für Jugendliche ab 16

Jahren ohne EBM Anspruch vor? Wie werden die Elternvereinigung, die Fachkommission Menschen mit Behinderung und entsprechende Institutionen in die Erarbeitung Konzept Sonderpädagogik 2020 einbezogen?

7. Wie beurteilt der Regierungsrat das sehr aussagekräftige Positionspapier "Von der Schule zum Beruf" vom 17. November 2012 von insieme, insgesamt und im Detail? Welche darin enthaltenen Forderungen werden im Konzept Sonderpädagogik 2020 Eingang finden, welche nicht? Wie wird dies begründet?
8. Sollte die unpraktikable, für Eltern und Verantwortliche zusätzlich sehr belastende aktuelle Praxis, dass Verlängerungen der Sonderschulung nur bis auf Ende des Monats des 18. Geburtstages verfügt werden, nicht sofort durch eine Verlängerung bis an das Ende des laufenden Schuljahres geändert werden? Steht die aktuelle Praxis nicht im Widerspruch zum Bundesrecht (unabhängig von IV Anspruch, Bildungsrecht bis 20 Jahre, Art. 62 Abs. 3 BV)? Ist dem Regierungsrat bekannt, dass wegen dieser Praxis aktuell betroffene Eltern stark unter Druck stehen, ihre jugendlichen Kinder bereits Ende Schuljahr vor dem Schuljahr des 18. Geburtstages aus der HPS zu nehmen? Betrachtet der Regierungsrat den massiv bürokratischen Mehraufwand für die dadurch entstehende kurze Zeit (ca. 2 bis 10 Monate) einer Finanzierungslücke (bis 18. Geburtstag) für verhältnismässig? Was ist diesbezüglich im Konzept Sonderpädagogik 2020 vorgesehen? Wie begründet der Regierungsrat seine Antworten?
9. Wo bleibt bei dieser allgemeinen Unklarheit und Ungewissheit, in einer nicht einfachen Zeit von jugendlichen Behinderten (Pubertät) und ihrem Umfeld, die Unterstützung für die Eltern und Verantwortlichen? Wo bleibt das Gleichstellungsrecht und wo bleibt das Wohl von Behinderten in einem Alter, in dem Sicherheit, Klarheit, Stabilität und klare Perspektiven für alle Beteiligten etwas vom Wichtigsten darstellen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Warum wurde das vom Regierungsrat beschlossene (RRB 2011/1249 Punkt 3.5) weitere Vorgehen nicht umgesetzt? Wann ist ein erster Bericht (nach RRB am 10. November 2011 vorzulegen) zu erwarten?

Die Diskussionen über die sich abzeichnenden Veränderungen für Jugendliche mit Behinderungen auf Sekundarstufe II werden massgeblich durch die Entscheidung zur Sanierung der Invalidenversicherung (IV) (6. IV-Revision mit zwei Massnahmenpaketen, Revision 6a und Revision 6b)¹⁾ geprägt sein. Gerade die vor rund zwei Jahren in der Revision 6b erwähnten Veränderungen, insbesondere die Änderung im Bereich der beruflichen Integration von Sonderschulabgängerinnen und -abgängern, führten bei den beteiligten Eltern, Institutionen und Verbänden zur Verunsicherung. Die definitive Ausgestaltung dieser Revision hat sich nun auf Ebene Bund verzögert, ebenso die definitiven Anpassungen der entsprechenden Verordnungen. Namentlich die Beschlussfassung zur Revision 6b dauert noch an²⁾. Entsprechend unklar sind die sich daraus konkret ergebenden Herausforderungen für die Betroffenen in den Kantonen.

¹⁾ <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/02473/index.html?lang=de>

²⁾ <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/iv6-revision>

Unabhängig von diesen Entscheidungen auf Bundesebene wurde auf kantonaler Ebene die Zwischenzeit aber genutzt, um mit der kantonalen IV-Stelle und den heutigen Sonderschulen eine aktualisierte Planungsgrundlage für den zukünftigen, teilweise veränderten Bedarf der Zielgruppe Sonderschulabgänger und -abgängerinnen zu erarbeiten. Diese Grundlage wird voraussichtlich im Sommer 2013 im Konzept Sonderpädagogik 2013–2020 und in der Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020 dargelegt.

3.1.2 Zu Frage 2:

Warum wurden die betroffenen Institutionen, insbesondere Elternvereinigung und Fachkommission Menschen mit Behinderung über Verzögerung und/oder Änderung der Vorgehensweise und deren Begründung nicht informiert? Dies hat nachvollziehbar die allgemeine Verunsicherung zusätzlich erhöht.

Auf kantonaler Ebene wurde die Aufarbeitung der in der Interpellation Bigolin aufgeworfenen Fragen in die 2011 angelaufene, umfassende Konzeptarbeit gemäss Regierungsratsbeschluss Nr. 2011/227 vom 1. Februar 2011 Schulversuch Spezielle Förderung – Angebotsplanung 2011–2014 eingebaut. Mit diesem Ansatz konnte die Fachdiskussion mit den massgebenden Schul- und Ausbildungsinstitutionen, der Regelschule, den Einwohnergemeinden und auch mit der IV gewährleistet werden. Die institutionell Beteiligten und Betroffenen waren so mit ihren Vertretungen seit 2011 kontinuierlich in den Erarbeitungsprozess des neuen Konzepts Sonderpädagogik und auch der Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020 eingebunden. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde auch die Thematik Sonderschulabgänger und -abgängerinnen diskutiert. Alle sonderpädagogischen Institutionen waren durch ihre Vertretungen und die Diskussion der Grundlagenpapiere mit allen Leitungspersonen in den Jahren 2011 und 2012 über den jeweils aktuellen Diskussionsstand informiert. Ebenso bestand Gelegenheit, den Entstehungsprozess mitzuprägen. Hier bestand und besteht keine Verunsicherung.

Nebst dieser direkten Erarbeitung wurde 2012 auch die Fachkommission Menschen mit Behinderungen durch das Volksschulamt über den Prozess informiert. Ende 2012 erhielten die Fachkommissionsmitglieder den Konzeptentwurf zur Vernehmlassung. Drei Fachkommissionsmitglieder haben Rückmeldungen und Anliegen eingebracht, welche ebenfalls weitgehend aufgenommen werden konnten.

Ein Teil der fehlenden Information bzw. Verunsicherung (insbesondere bei einzelnen Eltern) ist durch die Umsetzungsverzögerungen auf Ebene Bund (Diskussion zur 6. IV-Revision) entstanden. Das zuständige Bundesamt hat die diesbezüglichen Veränderungen und Verzögerungen aber auch hier den betroffenen Interessengruppen, Institutionen und Verbänden laufend auf den bekannten Informationsplattformen mitgeteilt.

Allerdings verstehen wir den Unmut von Elternverbänden, welche in der Projektorganisation des Schulversuchs Spezielle Förderung nicht explizit einbezogen wurden und so keine direkte und spezifische Rückmeldung erhielten. Diese Informationen hätten – unabhängig von der Projektorganisation – erfolgen sollen.

3.1.3 Zu Frage 3:

Hat der Regierungsrat Verständnis, wenn sich Parlamentarier und Parlamentarierinnen als verschaukelt vorkommen, wenn in der Antwort auf eine Interpellation ein klares weiteres Vorgehen vom Regierungsrat (eine Art Beschluss) festgehalten wird und somit ein eventueller nachfolgender verbindlicher Auftrag aus Sicht des Parlaments als nicht nötig betrachtet wird, dann aber die Umsetzung des RRB nicht stattfindet?

Unter Ziffer 3.1.2 haben wir den Einbezug der Institutionen und der Fachkommission dargelegt. Hier bestand und besteht Transparenz über den Bearbeitungsstand und die auf kantonaler Ebe-

ne konkret angestrebten Lösungen im Bereich der Sonderschulabgänger und -abgängerinnen. Parlamentarier und Parlamentarierinnen waren in diese Arbeit aber bisher nicht direkt eingebunden. Es bestand zu keiner Zeit die Absicht, Mitglieder des Parlaments hinzuhalten oder ihnen Informationen und Überlegungen nicht zu eröffnen.

3.1.4 Zu Frage 4:

Ist der Regierungsrat jetzt bereit, die in RRB 2011/1249 Punkt 3.4 und 3.5 festgehaltenen Fragen, beziehungsweise das festgehaltene weitere Vorgehen unverzüglich anzugehen, oder braucht es dazu einen erheblich erklärten Auftrag des Kantonsrates? Hat sich zwischenzeitlich aus der Sicht des Regierungsrates die Sachlage wesentlich geändert? Wenn Ja, inwiefern?

Wie bereits erwähnt, hängt ein beträchtlicher Teil der zukünftigen Lösung und des kantonalen Anpassungsbedarfs noch von den entsprechenden Entscheiden und Umsetzungsbeschlüssen im Zusammenhang mit der 6. IV-Revision und den diesbezüglichen Verordnungsänderungen ab. Die neuen Vorgaben und Möglichkeiten werden die Ausgangslage für Sonderschulabgänger und -abgängerinnen zukünftig schweizweit prägen. Die kantonalen Vorarbeiten der vergangenen zwei Jahre hatten dies zu berücksichtigen. Die auf kantonaler Ebene notwendigen Konzept- und Planungsgrundlagen für die Umsetzungsarbeit liegen voraussichtlich im Sommer 2013 vor. Sie sind heute nach den in den beiden letzten Jahren geführten Diskussionen institutionell und interdepartemental breit abgestützt und entsprechend tragfähiger Ausgangspunkt für die anstehende Umsetzungsdiskussion.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wird sich die Problematik mit den Abgängern und Abgängerinnen aus der integrierten Schule (Schulversuch), die keinen Anspruch auf EBM bekommen, nicht noch zusätzlich verschärfen? Betrachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, wenn solchen Jugendlichen nach Schulabschluss bis zum 18. Geburtstag faktisch/finanziell nur noch ein Übertritt in eine HPS bleibt?

Ein Anspruch auf erstmalige berufliche Massnahmen (EBM) der IV hängt grundsätzlich nicht davon ab, ob ein Sonderschulabgänger oder eine -abgängerin integrativ oder in einer Sonderschule geschult wurde. Entscheidend ist vielmehr deren dokumentierter und abgeklärter Bedarf und deren Potenzial. Es gibt zwar neue Zielgruppen, aber nicht automatisch eine mengenmässige Verschärfung.

Ein Übertritt nach elf Schuljahren in eine HPS ist auch in unseren Augen nicht sinnvoll. Ein solcher kam in den letzten zwei Jahren auch nie vor. In rund fünf Einzelfällen wurden durch die Aufsichtsbehörde zusammen mit den Eltern und in Rücksprache mit der IV jeweils individuelle Lösungen erarbeitet. Als Beispiele seien erwähnt: Die Finanzierung zusätzlicher Unterstützung in einem Brückenangebot, die Finanzierung eines Jahres in der Orientierungsstufe des Zentrums für körper- und sinnesbehinderte Kinder und die Finanzierung eines Übergangsjahres in der Ausbildungsstätte Theresiahaus.

3.1.6 Zu Frage 6:

Was für Förderangebote, ausser der Möglichkeit bis zum 18. beziehungsweise 20. Altersjahr in einer HPS zu verbleiben, sieht das Konzept Sonderpädagogik 2020 für Jugendliche ab 16 Jahren ohne EBM Anspruch vor? Wie werden die Elternvereinigung, die Fachkommission Menschen mit Behinderung und entsprechende Institutionen in die Erarbeitung Konzept Sonderpädagogik 2020 einbezogen?

Für die Zielgruppe der Jugendlichen mit Behinderungen ohne direkten EBM-Anspruch gibt es in der kantonalen Planungsgrundlage das neue Angebot „50:50“. Konkret handelt es sich dabei um den Ansatz, Jugendliche mit Behinderungen mit noch offener Perspektive schulisch, praktisch und berufsvorbereitend in einem spezialisierten Angebot (an mehreren Standorten im Kanton) gemeinsam und altersgruppenspezifisch zu fördern. Verschiedene bestehende Ressourcen und Institutionen können und sollen dabei einbezogen werden. Für die Finanzierung wird eine Mischform zwischen sonderpädagogischen Mitteln und Beiträgen der IV angestrebt.

Bis im Herbst 2013 sollten sowohl das Konzept Sonderpädagogik als auch die Angebotsplanung durch die zuständigen politischen Behörden verabschiedet werden. Innerhalb des konzeptionellen und finanziellen Rahmens können Elternvereinigungen, Fachkommission und Institutionen anschliessend die konkrete Umsetzung planen. Die Zusammenarbeit mit der kantonalen IV-Stelle ist dabei bereits sichergestellt.

3.1.7 Zu Frage 7:

Wie beurteilt der Regierungsrat das sehr aussagekräftige Positionspapier "Von der Schule zum Beruf" vom 17. November 2012 von insieme, insgesamt und im Detail? Welche darin enthaltenen Forderungen werden im Konzept Sonderpädagogik 2020 Eingang finden, welche nicht? Wie wird dies begründet?

Der Inhalt des Positionspapieres von Insieme, Cerebral und Procap ist als Position der drei Interessenverbände nachvollziehbar. Bund und Kantone haben aber auch die massgebenden gesetzlichen, organisatorischen und finanziellen Vorgaben zu berücksichtigen. So können beispielsweise die gesetzlichen Grundlagen der IV und der Berufsbildung kurzfristig ebenso wenig verändert wie eine Arbeitsplatzgarantie für Jugendliche mit Behinderungen zugesichert werden. Die kantonalen Überlegungen in Konzept und Angebotsplanung rücken deshalb für die kommenden Jahre klar die auf kantonaler Ebene konkret möglichen Verbesserungen ins Zentrum. Hier können und sollen – wie im Positionspapier gefordert – die heute oft sehr anforderungsreichen Übergänge von der Schule zur Berufsbildung und von der beruflichen Bildung in den Arbeitsmarkt im Rahmen des vorhandenen Gestaltungsraums konsequent verbessert werden.

3.1.8 Zu Frage 8:

Sollte die unpraktikable, für Eltern und Verantwortliche zusätzlich sehr belastende aktuelle Praxis, dass Verlängerungen der Sonderschulung nur bis auf Ende des Monats des 18. Geburtstages verfügt werden, nicht sofort durch eine Verlängerung bis an das Ende des laufenden Schuljahres geändert werden? Steht die aktuelle Praxis nicht im Widerspruch zum Bundesrecht (unabhängig von IV Anspruch, Bildungsrecht bis 20 Jahre, Art. 62 Abs. 3 BV)? Ist dem Regierungsrat bekannt, dass wegen dieser Praxis aktuell betroffene Eltern stark unter Druck stehen, ihre jugendlichen Kinder bereits Ende Schuljahr vor dem Schuljahr des 18. Geburtstages aus der HPS zu nehmen? Betrachtet der Regierungsrat den massiv bürokratischen Mehraufwand für die dadurch entstehende kurze Zeit (ca. 2 bis 10 Monate) einer Finanzierungslücke (bis 18. Geburtstag) für verhältnismässig? Was ist diesbezüglich im Konzept Sonderpädagogik 2020 vorgesehen? Wie begründet der Regierungsrat seine Antworten?

Jede Person wird mit vollendetem 18. Lebensjahr volljährig. Urteilsfähigkeit vorausgesetzt, werden damit auch Menschen mit einer Behinderung handlungsfähig, können also durch ihre Handlungen Rechte und Pflichten begründen. Auch die finanzielle Zuständigkeit verändert sich. Durch eine allfällige Rente erhält der junge Mensch eine wirtschaftliche Unabhängigkeit. Diese Unabhängigkeit führt oft dazu, dass die jungen Erwachsenen in eine Wohnstätte für Behinderte einziehen. Gerade solche Wohnplätze im Erwachsenenbereich werden oft während des (Schul-) Jahres frei. Entsprechend ermöglicht hier erst ein zeitlich vorhersehbares flexibles „Übertritts-

fenster“ unter dem Schuljahr den stimmigen, zukunftsgerichteten Wechsel in die gewünschte Wohn- und Betreuungsform.

Der Zeitpunkt des 18. Geburtstages ist klar erkennbar und die Anpassungen, die so oder so einmal anstehen, können von den Beteiligten erfahrungsgemäss gut und einfach abgewickelt werden. Zudem werden die Finanzierungen von Sonderschulungen seit 2008 im Rahmen der Individualverfügungen immer über zwei bis drei Jahre gesprochen. Alle Beteiligten haben dadurch eine gesicherte Planungszeit und sehen den Austritts- bzw. Übertrittszeitpunkt lange voraus. Ebenfalls lassen sich die Fragen an der Schnittstelle zur IV durch die installierte, frühe Zusammenarbeit (ab 10. Schuljahr) und eine genügend lange Vorabklärungszeit gut bereinigen.

3.1.9 Zu Frage 9:

Wo bleibt bei dieser allgemeinen Unklarheit und Ungewissheit, in einer nicht einfachen Zeit von jugendlichen Behinderten (Pubertät) und ihrem Umfeld, die Unterstützung für die Eltern und Verantwortlichen? Wo bleibt das Gleichstellungsrecht und wo bleibt das Wohl von Behinderten in einem Alter, in dem Sicherheit, Klarheit, Stabilität und klare Perspektiven für alle Beteiligten etwas vom Wichtigsten darstellen?

Die individuellen Anordnungen mehrjähriger sonderpädagogischer Massnahmen (auf der Grundlage der §§ 37 ff. des Volksschulgesetzes vom 14.9.1969; BGS 413.111) für 16- bis 18-Jährige basieren heute alle auf einem vorgängigen Einbezug der Eltern. Eltern wissen so während dieser Zeit immer, welche Förderungsrahmen für ihre Jugendlichen bereitgestellt und finanziert werden. In den letzten Jahren wurden für alle Jugendlichen dieser Zielgruppe Lösungen gefunden und auch finanziert.

Die Frage ist aber sehr allgemein formuliert. Die Übergänge von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II – dies vor dem Hintergrund der Pubertät, der Adoleszenz, der Loslösung vom Elternhaus und der Volljährigkeit – bilden unabhängig davon, ob der junge Mensch eine Behinderung hat oder nicht, heute für alle Eltern eine grosse Herausforderung. Es gehört zum beiderseitig notwendigen Ablöseprozess, diese Phase gemeinsam zu gestalten. Bei ausserordentlich grossen familiären und finanziellen Belastungen stehen heute bedarfsweise zudem verschiedene private Beratungsstellen und Vereinigungen mit psychologischen und rechtlichen Fachpersonen unterstützend und begleitend zur Verfügung. Die meisten dieser privaten Angebote werden durch finanzielle Beiträge des Bundes unterstützt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (7) KF, VEL, YJP, DK, FI, EM, LS
Volksschulamt (11) Wa, YK, RF, RUF, eac, Eg, uvb, EMF, ms, cb (2)
IV Stelle Solothurn
Fachkommission Menschen mit Behinderung (Versand durch ASO)
Sonderschulinstitutionen SOSCHKO und KASOL (Versand durch Volksschulamt)
Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach 123, 4528 Zuchwil
Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), Hauptbahnhofstrasse 5, 4500 Solothurn
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat