

## REGIERUNGSRAT

14. September 2016

16.156

### **Interpellation der FDP-Fraktion (Sprecher Silvan Hilfiker, Oberlunkhofen) vom 28. Juni 2016 betreffend Sonderschulung, Heime und Werkstätten; Beantwortung**

---

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

#### **Vorbemerkungen**

Der Kanton Aargau erfüllt mit seinem Angebot an Sonderschulung, Heimen und Werkstätten einen gesellschaftlichen Auftrag. Dieser Auftrag basiert auf der Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 2 und 3 BV; SR 101) für die Sonderschulung sowie auf dem Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) für Angebote, die sich an Erwachsene Menschen mit Behinderung richten. Dies ist die Grundlage für das Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz; SAR 428.500), das folgenden Zweck verfolgt:

#### **§ 1 Abs. 1**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz hat zum Ziel, mit einem bedarfsgerechten Angebot an Einrichtungen die Schulung, Ausbildung, Beschäftigung, Förderung und Betreuung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen aus dem Kanton Aargau sicherzustellen. Angestrebt wird dabei die soziale Integration der betroffenen Menschen.

Im Kanton Aargau werden die Einrichtungen über sogenannte Pauschalen finanziert, die pro erbrachte Leistungseinheit zur Verfügung stehen. Die Pauschale setzt sich aus den Eltern- und Gemeindebeiträgen (Kinder- und Jugendliche), den individuellen Beiträgen (Erwachsene), sowie den sogenannten Restkosten zusammen, die von Kanton (60 %, 2015: 230 Millionen Franken) und Gemeinden (40 %, 2015: 154 Millionen Franken) getragen werden.

Die Betreuungsleistungen werden in interkantonaler Zusammenarbeit erbracht, da für erwachsene Menschen die Niederlassungsfreiheit gewährt werden muss und zudem nicht jeder Kanton ein umfassendes Angebot für alle Formen von Beeinträchtigungen selbst bereitstellen kann. Diese Zusammenarbeit wird durch die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) ermöglicht und geregelt. Ergänzend zur Bundesgesetzgebung definiert auch dieses interkantonale Regelwerk der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) den Rahmen zur Erbringung von Betreuungsleistungen.

Menschen mit kognitiver oder psychischer Beeinträchtigung sind in der Regel nicht in der Lage, die Qualität der Betreuungsleistungen zu beurteilen und darauf basierend ihre Wahl des Anbieters zu treffen. Daher kommt der Überprüfung von Minimalstandards der Qualität eine hohe Bedeutung zu. Die Prüfung orientiert sich an den interkantonal abgestimmten Vorgaben und Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der SODK. Diese verfolgen die im Betreuungsgesetz geforderten Grundsätze der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit (§ 1 Abs. 2 Betreuungsgesetz).

Schlüsselgrösse für die Entwicklung des Bedarfs an Betreuungsleistungen ist die Tragfähigkeit der Gesellschaft für Menschen mit Behinderung. Die Tragfähigkeit der Familien steht in direktem Zusammenhang mit dem Bedarf an Heimplätzen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene; die Tragfähigkeit der Regelschule mit dem Sonderschulbedarf und die Tragfähigkeit des ersten Arbeitsmarkts mit dem Bedarf an geschützten Arbeits- und Beschäftigungsplätzen.

Die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW) reagiert auf die Herausforderung und die Entwicklungen insbesondere mit vier Projekten:

- Entwicklungsschwerpunkt Instandhaltung und Instandsetzung (315E002): Die Finanzierung der Liegenschaften der Einrichtungen soll nachhaltig gesichert und verstetigt werden. Sie soll gerecht erfolgen. Das Projekt wird in einer Pilotphase ab 1. Januar 2017 vorbereitet und ab 1. Januar 2019 finanzwirksam umgesetzt.
- Entwicklungsschwerpunkt leistungsgerechte Abgeltung für Wohn-, Arbeits- und Beschäftigungsangebote (317E004): Die Finanzierung im Erwachsenenbereich soll auf dem individuellen Betreuungsbedarf beruhen und der Grundsatz gleicher Preis für gleiche Leistung soll eingeführt werden. Das neue Modell wird im Erwachsenenbereich parallel mit der neuen Finanzierung der Liegenschaften eingeführt – im Kinder- und Jugendbereich voraussichtlich zwei bis drei Jahre später.
- Angebotsplanung: Gemeinsam mit den Einrichtungen wird der zukünftige Bedarf an Betreuungsleistungen ermittelt und die ihm entsprechenden Angebote bestimmt. Dies bildet die Basis für die Planung, die mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dem Grossen Rat unterbreitet wird. Anschliessend wird bestimmt, wer die zusätzlich erforderlichen Betreuungsleistungen am besten erbringen kann. Eine erste umfassende Angebotsplanung, wie gemäss § 1 Abs. 2 Betreuungsgesetz gefordert wird in Hinblick auf die nächste Rahmenvertragsperiode 2019–2022 erstellt.
- Qualitätssicherung: Aufbauend auf die neuen Instrumente der Steuerung und der Angebotsplanung muss die Aufsicht und Qualitätssicherung überarbeitet werden. Ziel ist, eine angemessene Qualität in allen anerkannten Einrichtungen sicherstellen zu können und dabei den Aufwand für die Qualitätssicherung so gering wie möglich zu halten.

## **Zur Frage 1**

"Mit wie vielen Einrichtungen verfügt der Kanton Aargau über eine Leistungsvereinbarung?"

Der Kanton Aargau verfügt über 54 Leistungsvereinbarungen mit insgesamt 73 anerkannten Einrichtungen.

## Zur Frage 2

"Welches sind die wesentlichen Kostentreiber (aufgeschlüsselt nach Sonderschulen, Heime und Werkstätten), und wie werden die 230 Millionen beeinflusst?"

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Kosten in der Rechnung 2015 auf die verschiedenen Bereiche aufteilen:

Beträge in Millionen Franken	Aufwand Kanton	Aufwand Gemeinden	Individuelle Beiträge*	Gesamtkosten
Ambulante Angebote für Kinder und Jugendliche	21,2	14,1	0,00	35,3
Sonderschulung	74,5	49,6	14,3	138,4
Heime für Kinder und Jugendliche	32,5	21,7	13,9	68,1
Tagesstruktur und Werkstätten	56,4	37,6	1,6	95,6
Heime für Erwachsene	44,7	29,7	78,0	152,4

\* Individuelle Beiträge umfassen für Sonderschulung Beiträge der Eltern und der Wohngemeinde, für Heime von Kindern und Jugendlichen Beiträge der Eltern und der Wohngemeinde und für Heime Erwachsener sowie Beschäftigung individuelle Beiträge der betreuten Menschen.

Den grössten Einfluss auf die Entwicklung des Bedarfs hat die einleitend ausgeführte Tragfähigkeit der Regelsysteme. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung ist zu erwarten, dass die Tragfähigkeit der Familien abnehmen wird.

Die demografische Entwicklung führt ebenfalls zu einem zunehmenden Bedarf. Im Bereich Kinder und Jugendliche wird mit einer Zunahme der Schülerzahlen gerechnet. Bei den Erwachsenen spielen neben der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung insbesondere die stark angestiegene Lebenserwartung von Menschen mit einer Behinderung und die Bevölkerungsstruktur eine Rolle. Die geburtenstarken Jahrgänge (Babyboomer) erreichen nun ein Alter, in dem ihre Eltern die Betreuung nicht mehr weiterführen können.

Schliesslich besteht bei mehreren Erwachseneninstitutionen ein Nachholbedarf bei der Betreuungsqualität.

Eine grobe Schätzung geht von folgenden Auswirkungen über die nächsten fünf Jahre von Rechnung 2015 bis 2020 aus:

- Sonderschulung: +2,7 Millionen Franken (+4 %)
- Stationäre Unterbringung Kinder und Jugendliche: +4,7 Millionen Franken (+14 %)
- Werkstätten und Beschäftigung: +11,6 Millionen Franken (+21 %)
- Stationäre Unterbringung von Erwachsenen: +14,8 Millionen Franken (+33 %)

## Zur Frage 3

"Welche Anreize haben die Institutionen, mit den verfügbaren Mitteln sparsam umzugehen?"

Die gemäss den einleitend beschriebenen verfügbaren Mittel werden von den Einrichtungen im Sinne eines Globalbudgets verwendet. Zudem besteht ein Rücklagefonds, der es den Einrichtungen erlaubt, Überschüsse in einem Jahr mit eventuellen Verlusten in den Folgejahren zu kompensieren. Rücklagefondsbestände, die 20 % der maximalen Leistungsabgeltung überschreiten, müssen dem Kanton rückerstattet werden. Damit besteht – bis zum Erreichen der 20 % Schwelle – ein Anreiz, zum sparsamen Einsatz der verfügbaren Mittel.

Zudem kann mit der eingangs erwähnten subjektorientierten Finanzierung (Entwicklungsschwerpunkt 317E004) zukünftig die Pauschale einem Benchmark unterworfen werden und eine Angleichung der Pauschalen für vergleichbare Betreuungsleistungen verlangt werden. Dies erfordert zugleich eine wirkungsvolle Qualitätssicherung, damit Einsparungen nicht auf Kosten der Qualität beziehungsweise der Menschen mit Behinderung realisiert werden können.

#### **Zur Frage 4**

"Aktuell sind die Einrichtungen auf einen möglichst hohen Belegungsgrad angewiesen, damit sie kostendeckend arbeiten können. Dies führt dazu, dass es für die Einrichtungen nicht attraktiv ist, wenn sie Bewohner "verlieren", an andere Einrichtungen abgeben müssen oder in ein selbstbestimmtes Leben entlassen. Sieht die Regierung diesbezüglich Möglichkeiten für Finanzierungssysteme, die auf anderen Anreizen basieren?"

Zurzeit besteht für die Einrichtungen ein finanzieller Anreiz, Menschen mit einem geringen Betreuungsbedarf bevorzugt aufzunehmen. Das ist unerwünscht. Durch die Einführung der subjektorientierten Finanzierung, wird dies korrigiert: je tiefer der Betreuungsbedarf, desto tiefer die Pauschale. Dies führt dazu, dass es für Einrichtungen aus finanzieller Sicht wenig attraktiv sein wird, Menschen mit tiefem Betreuungsbedarf weiterhin auf teuren Wohnheimplätzen zu behalten.

Zudem wird im Rahmen des Berichts zum (15.217) Postulat Dr. Martina Sigg, FDP, Schinznach (Sprecherin), Elisabeth Burgener, SP, Gipf-Oberfrick, Lilian Studer, EVP, Wettingen, Andre Rotzetter, CVP, Buchs, und Wolfgang Schibler, SVP, Buchs, vom 15. September 2015 betreffend Erarbeitung einer finanzierbaren und bedarfsgerechten Aargauer Behindertenpolitik im Erwachsenenbereich geprüft, inwiefern mit ambulanten Angeboten und mit einer Finanzierung von Integrationsleistungen zusätzliche Anreize geschaffen werden können, um mehr Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

#### **Zur Frage 5**

"Gemäss § 19 des Betreuungsgesetzes ist der Kanton verpflichtet, Einrichtungen hinsichtlich unternehmerischen Handelns zu fördern.

- a) Mit welchen Massnahmen motiviert der Kanton die Einrichtungen unternehmerisch zu handeln?
- b) Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit durch das bestehende Baumoratorium?
- c) Wie wird sichergestellt, dass bei Neu- und Umbauten die Mittel sparsam eingesetzt werden?"

#### **Zu a)**

Die Finanzierung über Pauschalen, wie in der Antwort zur Frage 3 beschrieben, gewährt den Einrichtungen einen grossen unternehmerischen Handlungsspielraum. Zudem sind sie frei, weitere Dienstleistungen anzubieten, die nicht über das Betreuungsgesetz finanziert werden. Mehrere Einrichtungen nutzen in diesem Sinne Synergien. Zukünftig sollen zudem alle Einrichtungen die Möglichkeit erhalten, sich für neu erforderliche Leistungen zu bewerben.

#### **Zu b)**

Das Baumoratorium führt zu Verzögerungen in einzelnen Bauprojekten und erlaubt, die Planung besser auf den zukünftigen Bedarf abzustimmen. Der Kanton trägt zusammen mit den Gemeinden grossmehrheitlich die Kosten der Bautätigkeit der Einrichtungen und ist daher auch in der Pflicht, einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicher zu stellen und in diesem Sinne auf die Einrichtungen Einfluss zu nehmen. Es stellt die unternehmerische Freiheit jedoch nicht grundsätzlich in Frage.

### **Zu c)**

Neu- und Umbauten unterstehen gemäss Betreuungsverordnung einer kantonalen Bewilligungspflicht. Das Verfahren ist in den "Richtlinien für Bauvorhaben" geregelt und soll nun im Zug der Sparmassnahmen 2017 um Vorgaben zur Raumqualität ergänzt werden. Es bestehen Vorgaben zum Raum- und Funktionsprogramm, die durch Standards zur Raumqualität ergänzt werden sollen. Zu Beginn des Bauprojekts wird ein verbindlicher Kostenrahmen festgelegt, der sich an einer zweckmässigen, kostengünstigen Bauweise orientiert. Dieser Rahmen wird im weiteren Projektverlauf regelmässig überprüft. Kosten, die den Kostenrahmen überschreiten, gehen zulasten der Trägerschaft und werden in der Regel über Spenden finanziert.

### **Zur Frage 6**

"Die einzelnen Einrichtungen unterscheiden sich erheblich in ihren Lohnstrukturen und Personalkosten. Verfügt das Departement über einen Überblick über diese Kosten?"

Kann sich der Regierungsrat vorstellen, auf die Personalkosten Einfluss zu nehmen? Mögliche Ansätze wären der Erlass von Richtlinien, die Verknüpfung von Leistungsaufträgen mit der Lohnstruktur, die Erhebung eines Schlüssels Personalkosten pro Betreuungsaufwand."

Mit Ausnahme der Lehrpersonen in Sonderschulen nimmt der Kanton keinen direkten Einfluss auf die Personalkosten. Er fordert und unterstützt jedoch Bestrebungen der Einrichtungen, den Personalaufwand möglichst gering zu halten. Zudem macht der Kanton zukünftig im Erwachsenenbereich Vorgaben zu den Gesamtkosten der Einrichtungen (vgl. Antwort zur Frage 11). Die Lohnentwicklung des Kantons wird bei der Berechnung der Pauschalen global berücksichtigt. Durch die jährliche finanzielle Berichterstattung wie auch die Aufsichtstätigkeit verfügt die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten über Informationen zu den Personalkosten der Einrichtungen. Die Löhne der einzelnen Mitarbeitenden werden dabei nicht erhoben. Um die unternehmerische Freiheit der Einrichtungen nicht einzuschränken ist nicht geplant, stärker auf die Personalkosten Einfluss zu nehmen.

### **Zur Frage 7**

"Wird hinsichtlich der Objektkosten dasselbe Finanzierungsmodell angewandt wie bei den Betreuungskosten? Falls nein, kann sich der Regierungsrat vorstellen, dieses auf die Objektkosten zu übertragen?"

Die subjektorientierte Steuerung, die nun im Erwachsenenbereich eingeführt wird, basiert auf einem von den Ostschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich entwickelten Modell. Dieses sieht vor, dass die Finanzierung der Betreuungsleistungen nach Betreuungsbedarf abgestuft wird, für die Objektkosten (insbesondere die Liegenschaftskosten) hingegen nicht. In einer ersten Phase wird das Modell ohne wesentliche Veränderung übernommen.

Tatsächlich stellt sich die Frage, ob nicht auch die Objektkosten vom Betreuungsbedarf abhängig gemacht werden sollten, um keine unerwünschten Anreize zu schaffen. Dies kann nach Einführung der neuen Steuerung geprüft werden, um gegebenenfalls das Finanzierungsmodell weiter zu entwickeln. Dabei ist eine Abstimmung mit den anderen Kantonen, die mit demselben Finanzierungsmodell arbeiten, anzustreben.

## Zur Frage 8

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) für die Heime im Erwachsenenbereich umfangreiche Kontrollen und Qualitätsauflagen bereitstellt, obwohl jede Institution jährlich von einer externen Firma auditiert und dabei das gesamte Qualitätssystem überprüft wird? Welche Kosten entstehen durch die BKS-seitige Kontrolle?"

Die Qualitätssicherung basiert auf drei Säulen: dem Qualitätsmanagement und der Selbstkontrolle der Einrichtungen, regelmässigen externen Audits und der Aufsichtstätigkeit der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten, die sich auch auf die beiden anderen Säulen abstützt. Wie einleitend erwähnt, werden die Aufsichtsprozesse zurzeit grundlegend überarbeitet, wobei sowohl für die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten, als auch für die Einrichtungen möglichst schlanke, jedoch wirksame Prozesse angestrebt werden.

Der Kanton hat eine Aufsichtspflicht gegenüber den Einrichtungen. Wie einleitend ausgeführt, kommt der Qualitätssicherung bei der Steuerung über Pauschalen eine zentrale Bedeutung zu. Nur wenn die Einhaltung von Qualitätsstandards verlässlich sichergestellt ist, kann den Leistungserbringern ein unternehmerischer Handlungsspielraum gewährt werden. So ist auch der Auftrag zur Aufsicht gemäss § 15 Betreuungsgesetz zu verstehen, der in den §§ 12 ff. der Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsverordnung; SAR 428.511) weiter konkretisiert ist.

Bezüglich Vorgaben orientiert er sich dabei wie die meisten anderen Deutschschweizer Kantone an den Qualitätsrichtlinien der SODK, die auf die übergeordnete Gesetzgebung sowie auf die subjektorientierte Finanzierung abgestimmt sind.

Bei der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten entstehen Kosten im Umfang von ein bis zwei Vollzeitstellen. Dazu kommen auf Seiten der Einrichtungen die Kosten für die Auditierung, die letztlich über die Restkosten ebenfalls vom Kanton getragen werden. Diese Kosten sind in Bezug zu setzen zu den Gesamtkosten der Betreuungsleistungen, die sich inklusive Gemeindeanteil und individuellen Beiträgen der Betreuten auf rund 250 Millionen Franken jährlich belaufen: der Aufwand der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten beträgt somit knapp ein Promille. Eine weitere Optimierung erfolgt im Rahmen des oben erwähnten Projekts Qualität, das insbesondere die drei Säulen besser aufeinander abstimmt und Doppelspurigkeiten behebt.

## Zur Frage 9

"Die Jahresrechnungen der Heime im Erwachsenenbereich werden jeweils durch staatlich anerkannte Revisoren geprüft. Erachtet es der Regierungsrat als unabdingbar, dass sie danach durch das Departement erneut geprüft werden? Welcher Aufwand entsteht dadurch?"

Die Jahresrechnungen müssen sowohl auf ihre Korrektheit als auch daraufhin überprüft werden, ob sie den spezifischen Vorgaben für die Einrichtungen im Allgemeinen als auch dem Leistungsvertrag der jeweiligen Einrichtung entsprechen. Die Prüfung der Jahresrechnungen durch die Revisionsgesellschaften beschränkt sich auf die Ordnungsmässigkeit der Buchführung, also auf die erste Fragestellung. Darüber hinaus gibt es Prüfpunkte, die im Rahmen der Leistungsüberprüfung gemäss § 38 Betreuungsverordnung bedeutsam, aber nicht Gegenstand einer eingeschränkten oder ordentlichen Revision sind. Wichtige Elemente sind insbesondere die Überprüfung der Kostenrechnung und die lückenlose Vereinnahmung von Beiträgen nach den gesetzlichen Bestimmungen. Dabei spielt insbesondere die Kostenstellenrechnung eine besondere Rolle. Mit einem standardisierten Betriebsabrechnungsbogen bildet sie auch die Basis für die subjektorientierte Finanzierung (Entwicklungsschwerpunkt 315E004). Die Prüfungshandlungen durch die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten erfolgen in standardisierter Form und werden laufend optimiert, mit dem Ziel den administrativen Aufwand auf allen Seiten (Einrichtung, Revision und Kanton) möglichst gering zu halten. Der Aufwand für diese Überprüfungen beträgt rund eine halbe Stelle.

### **Zur Frage 10**

"Wie lange dauerte die Vorbereitung bzw. Einführung des Projekts "Erhebung Individueller Betreuungsbedarf (IBB) und welche Kosten sind daraus zusätzlich entstanden?"

Die Erhebung des individuellen Betreuungsbedarfs ist Teil des Entwicklungsschwerpunkts Leistungsgerechte Abgeltung für Wohn-, Arbeits- und Beschäftigungsangebote, der erstmals mit dem AFP 2013–2016 vom Grossen Rat beschlossen wurde. Einleitend sind Verlauf und Dauer des Projekts beschrieben.

Für die Umsetzung bewilligte der Regierungsrat einen Kredit von Fr. 250'000.–, von dem zurzeit noch Fr. 70'000.– verfügbar sind. Bei den Einrichtungen entsteht ein zusätzlicher Aufwand, weil der Betreuungsbedarf bei jeder Klientin und jedem Klienten erhoben werden muss. Die gewonnenen Daten können jedoch auch für die interne Qualitätssicherung und die Dokumentation der Entwicklung der Klientinnen und Klienten verwendet werden.

### **Zur Frage 11**

"Trotz IBB-Erhebung gibt es noch immer erhebliche Unterschiede bei den Stundenansätzen, welche die Institutionen pro betreute Person erhalten. Wir bitten den Regierungsrat um eine Auflistung der Leistungspauschalen je Institution. Welche Gründe führen zu den Ungleichheiten, und wie beurteilt der Regierungsrat diese?"

Die Stundenansätze (beziehungsweise je nach Leistungsart Tages- oder Monatsansätze) werden erst ab 2017 nach dem individuellen Betreuungsbedarf (IBB) bemessen. Vorläufige Analysen zeigen, dass auch bereinigt um den Betreuungsbedarf beträchtliche Unterschiede in der Höhe der Ansätze bestehen. Eine Angleichung der Tarife benötigt daher eine angemessene Übergangsfrist und ist bis 2020 geplant. Dabei werden kurz- und mittelfristig durch die Einrichtungen nicht zu beeinflussende Faktoren separat berücksichtigt. Dies sind insbesondere die Kosten der Liegenschaften. Zurzeit ist eine Auflistung der Pauschalen, so dass diese sinnvoll verglichen werden können, noch nicht möglich. Dies wird jedoch für das Kalenderjahr 2018 angestrebt.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'340.–.

### **Regierungsrat Aargau**